

**Tribunal de Contas da União
Instituto Serzedello Corrêa**

Francisco Seixas Santos

**O CONTROLE INSTITUCIONAL E O SISTEMA DE
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO:
Dificuldades para o Alcance de uma Integração Positiva**

Brasília, DF

2004

Francisco Seixas Santos

**O Controle Institucional e o Sistema de Planejamento Governamental
Brasileiro: Dificuldades para o Alcance de uma Integração Positiva**

FRANCISCO SEIXAS SANTOS

O CONTROLE INSTITUCIONAL E O SISTEMA DE
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO:
Dificuldades para o Alcance de uma Integração Positiva

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista em Controle
Externo - Área Análise e Avaliação da Gestão
Pública.

Orientador: Marcelo Barros Gomes

Brasília, DF

2004

RESUMO

A reforma do aparelho do Estado implementada a partir de 1995 tornou-se um acontecimento de grande repercussão que alterou profundamente a filosofia de atuação do Estado, ao adotar ideologias da Nova Gestão Pública voltada à obtenção de resultados, cujas conseqüências se fizeram sentir profundamente na forma de planejar e de controlar as ações governamentais do país.

Inevitavelmente, essas mudanças exigiram a flexibilidade da gestão e a adaptação das estruturas organizacionais, bem como do planejamento como um todo. Além disso, interferiram no modo de agir dos órgãos de fiscalização que foram compelidos a adequar suas estruturas organizacionais e a desenvolver novos de instrumentos de controle capazes de avaliar os resultados.

Uma das estratégias propostas na reforma visava assegurar o cumprimento dos objetivos por meio de um sistema de avaliação permanente dos resultados. Com isso, a avaliação ganhou relevância como fonte principal de informações para atualização dos planos plurianuais implementados a partir de 1996, cujos pressupostos adotaram essa estratégia.

Assim o trabalho propôs-se a explicitar os problemas existentes no Sistema de Planejamento Governamental Brasileiro e a apontar as dificuldades de integração com o Controle Institucional, em face da relevância da avaliação como instrumento de gestão. Tratou-se, ainda, de analisar a atuação do Tribunal de Contas da União e a contribuição que ele pode oferecer para o aprimoramento do planejamento.

O cenário encontrado na pesquisa demonstrou a fragilidade do sistema de planejamento, cujas conseqüências comprometem a execução dos programas e a integração com o controle institucional, na medida em que restringem a atuação dos órgãos criados com essa finalidade e inibem o aproveitamento das avaliações na retroalimentação dos planos.

Quanto ao Tribunal de Contas da União, concluiu-se que há uma progressiva melhora no desempenho relativo à avaliação das ações do governo, mas há ainda necessidade de aprimoramento na forma de atuação, principalmente em relação à estratégia e à efetividade do controle.

Por fim, foram inseridas sugestões com o objetivo de propiciar melhorias no tocante ao inter-relacionamento do controle com o planejamento, bem assim as contribuições que o trabalho poderá proporcionar em relação ao tema abordado.

SUMÁRIO

1.	Introdução	4
1.1	Considerações iniciais	4
1.3	Objetivos	7
1.4	Estrutura da Monografia	8
2.	Os sistemas de planejamento e controle governamental no Brasil	10
2.1	Constituição Federal de 1988	10
2.2	A Reforma de 1998	12
2.3	A Lei de Responsabilidade Fiscal o planejamento e o controle	14
2.4	A Lei de Diretrizes Orçamentárias no contexto da LRF	18
2.5	Lei Orçamentária anual: modificações introduzidas pela LRF	21
2.6	Controle da gestão fiscal: implicações advindas da LRF	22
2.7	Entes federados: LRF - elaborando relatórios e prestando contas	24
2.8	Fiscalização: novidades impostas pela LRF	26
3.	A reforma gerencial e suas implicações no exercício do controle	29
3.1	Reforma do Aparelho do Estado	29
3.2	Mudanças de paradigma do controle na administração gerencial	30
3.3	Obstáculos para avaliação de resultados na administração gerencial	32
4.	Particularidades dos planos plurianuais	36
4.1	O Plano Plurianual de 1996-99	37
4.2	O Plano Plurianual de 2000-03	41
4.3	O Plano Plurianual de 2004-07	46
4.4	Avaliação do sistema de planejamento	48
4.4.1	Constatações acerca da concepção dos PPA e seus programas	53
4.4.2	Constatações sobre alocação e execução dos recursos orçamentários	56
4.4.3	Constatações sobre a arquitetura organizacional	59
4.4.4	Constatações sobre os recursos humanos	60
5.	Avaliação como instrumento de gestão: um objetivo ainda distante	64
5.1	O Problema dos indicadores de desempenho	65
5.2	O problema da transparência	66
6.	O Tribunal de Contas da União e o aprimoramento do planejamento	69
7.	Conclusão	73
	Bibliografia	77

CAPÍTULO I

1. Introdução

1.1 Considerações iniciais

O desenvolvimento dos países tem gerado no decorrer do tempo profundas discussões a respeito do papel do Estado e provocado drásticas alterações na configuração institucional-política dos governos, com vistas à adaptabilidade de suas estruturas organizacionais e dos seus métodos de ação às crescentes demandas das sociedades, cada vez mais complexas.

No tocante ao planejamento e ao controle, houve significativa mudança nos conteúdos e nas formas de organização, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal. Criou-se novo instrumento denominado Plano Plurianual de Investimentos, que, aliado à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), formam o sistema de planejamento em vigor (art. 165). Além de moldar esse sistema, tratou-se também na CF/88 de definir as características de cada um dos instrumentos bem como a finalidade a que se prestam.

Segundo ainda o artigo 165 da CF (§ 9º), cabe à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Tal regulamentação, porém, ainda não foi realizada. Houve uma tentativa nesse sentido

quando da elaboração da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), mas o capítulo destinado ao plano plurianual foi completamente vetado. Nessa mesma lei introduziram-se mudanças significativas em relação ao planejamento governamental, especialmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias que praticamente se transformou em um planejamento trienal. Com isso, criou-se uma anomalia no sistema que necessita ser corrigida para dar maior coerência às diretrizes governamentais no período de validade do PPA.

Em relação ao controle, atribuiu-se ao Congresso Nacional a competência para o exercício do controle externo, a ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Sendo que para este, foram elasticadas, sobremaneira, as suas competências com vistas a abarcar toda pessoa física ou jurídica, privada ou pública, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária (art. 70, parágrafo único).

Antes da promulgação da CF/88, mais precisamente no início da década de 80, emergia na Europa o movimento chamado Nova Gestão Pública, cujos ideais estavam voltados para a administração gerencial com foco na obtenção de resultados. Os pressupostos desse movimento influenciaram significativamente a reforma de cunho gerencial implementada a partir de 1995 pelo MARE e serviram como orientadores para a elaboração dos planejamentos governamentais por meio dos Planos Plurianuais, especialmente os PPAs de 2000 e de 2004.

Os dois planos, porém, apresentam imprecisões e defeitos consideráveis que comprometem a implementação e a execução dos seus objetivos. No caso do PPA 2000, vieram à tona, entre outros problemas, os relativos às dificuldades de

contextualização dos cenários futuros; de definição das prioridades; de configuração dos programas; de estabelecimento das metas; de alocação dos recursos orçamentários e financeiros, geralmente contingenciados pelo governo; de gestão dos recursos humanos; de delineamento do aparelhamento do Estado de modo compatível com os objetivos pretendidos; de elaboração de indicadores de desempenho; e de implementação de sistema de avaliação e controle adequados. A maioria desses problemas relativos à fase de elaboração do plano também persiste no PPA 2004.

1.2 Argumentos da pesquisa

Os argumentos para a realização da pesquisa baseiam-se no entendimento de que planejar as ações do governo tem sido uma demanda crescente da sociedade que, saturada com o nível de corrupção, desvios e malversação dos recursos públicos existentes no país, exige cada vez mais rigor dos administradores no trato da coisa pública.

Parte-se também do princípio de que o planejamento é um instrumento que propicia a obtenção da eficiência, da eficácia e da efetividade da Administração Pública, tornando-se parte indispensável ao administrador na busca da melhora da performance dos gastos públicos. Além disso, a atualização permanente dos planos é fator imprescindível ao aprimoramento do planejamento e, nesse caso, a avaliação apresenta-se como instrumento de controle fundamental ao alcance desse objetivo.

Considera-se obstáculo relevante ao desempenho organizacional o entendimento predominante na literatura, nos trabalhos acadêmicos e nas

avaliações técnicas realizadas no setor público, no tocante à inexistência de cultura dos governos brasileiros em relação às atividades de planejamento e controle.

Nesse contexto, exige-se que o controle a cargo do Tribunal de Contas da União seja continuamente atualizado, de modo a oferecer respostas satisfatórias à sociedade que, em última instância, é seu cliente principal.

1.3 Objetivos

Pretende-se no presente trabalho explicitar os problemas existentes no Sistema de Planejamento Governamental Brasileiro e a dificuldade de integração com o Controle Institucional, em face da deficiência na utilização da avaliação como instrumento de gestão voltada para o aperfeiçoamento contínuo do planejamento. O Controle Institucional abordado neste trabalho envolve o Controle Interno, os órgãos específicos do Poder Executivo, especialmente os do Ministério do Orçamento e Gestão, o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional, ao qual agregaremos também observações de autoria do Banco Mundial.

Os objetivos específicos foram assim definidos:

- evidenciar os problemas do planejamento no Brasil;
- analisar os principais trabalhos sobre o tema apontando argumentos que possam contribuir para melhoria do controle e do processo de atualização do planejamento do governo;
- analisar a atuação do TCU enquanto órgão principal de controle e identificar os empecilhos relativos à efetividade do controle.

1.4 Estrutura da Monografia

Para melhor compreensão do assunto abordado, o trabalho foi dividido em quatro capítulos: o primeiro capítulo foi destinado à introdução. O segundo tem por objetivo descrever as características dos sistemas de planejamento e controle definidos na Constituição Federal e, complementarmente, evidenciar as alterações legais ocorridas por meio da Emenda Constitucional nº 19/98 e da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Objetiva-se ainda, com essas inserções, evidenciar, de forma global, como está estruturado o planejamento governamental.

O Capítulo III contém informações sobre as características principais da Reforma do Aparelho do Estado, implementada a partir de 1995, a qual introduziu no país os pressupostos da administração gerencial voltada para a obtenção de resultados. Em seguida, procura-se demonstrar as mudanças de paradigma impingidas ao controle, decorrentes das novas idéias advindas da reforma de 95, bem assim os obstáculos para avaliar o desempenho governamental.

Já o Capítulo IV está centrado: 1 - nos aspectos relacionados aos Planos Plurianuais de 1996 a 2004, de forma a propiciar o entendimento sobre o conteúdo dos planos e suas particularidades; 2 - na avaliação das políticas públicas constantes dos Planos Plurianuais de 2000 e 2004, onde se evidenciaram os grandes problemas detectados pelo TCU, MOG, Congresso e Banco Mundial, em relação ao PPA (concepção, alocação de recursos financeiros e humanos), sua integração com o orçamento, entre outras questões que comprometem o desempenho satisfatório dos programas e ações do governo.

O capítulo V contém comentários acerca da utilização da avaliação como instrumento de gestão para a atualização permanente dos planos.

O capítulo VI fala da importância do TCU como agente indutor do aprimoramento dos planos governamentais.

Por fim, o Capítulo VII procura demonstrar as conclusões extraídas em relação ao planejamento governamental brasileiro, bem assim quanto à utilização do controle como instrumento permanente de aperfeiçoamento do PPA, indicando sugestões para melhoria dos problemas detectados.

CAPÍTULO II

2. Os sistemas de planejamento e controle governamental no Brasil

2.1 Constituição Federal de 1988

A CF/88 trouxe uma série de modificações em relação à estrutura de planejamento até então existente no Brasil. Definiu-se sistematicamente no artigo 165 da Constituição de 1988¹ que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Diz o § 1º que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O § 2º especifica que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Segundo o § 4º, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Já em relação ao orçamento, o § 5º estabelece, entre outras medidas, que o orçamento fiscal referente aos poderes da União compreenderá os fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações mantidas pelo Poder Público. O (§ 7º) estipula que o orçamento deverá ser compatível com o Plano Plurianual.

Essa estrutura montada na CF/88 é considerada o marco inicial de um sistema de planejamento mais complexo, visto que nela foram criados o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como unificados os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos no Orçamento Geral da União (OGU).

No tocante ao controle, os legisladores constituintes inseriram nos artigos 70 e 71 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Além disso, determina-se no artigo 74, incisos I e II, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de Controle Interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial.

Tais alterações elasteceram significativamente as competências do TCU, conferindo-lhe poderes para realizar fiscalização de natureza operacional, abordando os aspectos da legitimidade, além daqueles tradicionais (legalidade e economicidade). A partir de então o Tribunal passou a dispensar gradativamente maior atenção às ações finalísticas dos órgãos e entidades sob sua jurisdição.

A estrutura de planejamento e controle, mostrada de forma sucinta, evidencia também um avanço de outra natureza: a preocupação em estabelecer condições para a implementação de gestão administrativa baseada em metas e avaliada de acordo com os resultados, características inconfundíveis da administração gerencial defendida pelo movimento denominado Nova Gestão Pública, que será abordado em outros capítulos desta monografia.

2.2 A Reforma de 1998

A Emenda Constitucional nº 19/98 introduziu significativas alterações na Constituição de 1988, no tocante a Administração Pública brasileira, que tiveram como objetivo a reestruturação do Estado e a redefinição de seu papel, desviando-se do modelo social criado pelo constituinte originário para aproximar-se do modelo liberal, inspirado em contornos da iniciativa privada, na busca da eficiência governamental e da melhoria dos serviços públicos. Algumas das principais alterações foram:

a) o fim do Regime Jurídico Único. Com a quebra do RJU, o governo poderá contratar servidores pela CLT em todas as áreas. Sem o regime estatutário definido como único, o servidor que vier a ser contratado pela CLT não terá o direito à

estabilidade no cargo, nem à aposentadoria integral. Poderá ser demitido livremente pelo governo, com qualquer trabalhador do setor privado, bastando ao governo alegar excesso de gastos, conveniência da administração ou qualquer outro motivo "técnico";

b) empresas estatais e sociedades de economia mista: terão maior flexibilidade e autonomia tais como leis próprias de licitação e regime jurídico próprio das empresas privadas, e seguirão obrigatoriamente apenas as normas gerais editadas em lei federal;

c) autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta: possibilidade de ampliação mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade;

d) recursos orçamentários: novo disciplinamento relativo à aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade;

e) controle externo: aprimoramento do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, mediante alteração da redação relativa àqueles de deverão prestar contas;

f) transferência de recursos: veda a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos

Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

g) limite de gastos com pessoal: a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Percebe-se que o objetivo da emenda foi excluir diretrizes existentes na Constituição de 88, para oferecer mecanismos que possibilitassem o ajuste fiscal e a implementação de regras de gestão mais flexíveis, inerentes à teoria da administração gerencial. Manteve-se, coerentemente com esses novos ideais, a estrutura relativa ao planejamento governamental, consubstanciada no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, bem assim o sistema de controle com alguns aprimoramentos.

2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal o planejamento e o controle

Posteriormente à Emenda de 1998, publicou-se a Lei Complementar no 101, sancionada em 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, doravante mencionada como LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cujo conceito pressupõe ação planejada e transparente com a finalidade de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar as contas públicas, mediante o cumprimento de metas e de resultados entre receitas e despesas.

A LRF decorreu das contínuas crises internacionais ocorridas no fim da década de 90 e início da década atual que agravaram a situação financeira do país, cujo déficit nas contas públicas elevou-se a níveis estratosféricos, exigindo do governo ações enérgicas e imediatas com o objetivo de enfrentar o problema.

Assinale-se, complementarmente, que o desequilíbrio fiscal experimentado pelos entes da Federação brasileira tem raiz, também, nas deficiências do planejamento governamental, consubstanciadas nas práticas orçamentárias inadequadas e muitas têm sido as justificativas para o descuido com a função do planejamento no âmbito estatal. Justificativas que perderam consistência com o fim do período de inflação que dissipou a névoa que encobria a realidade fiscal de todos os entes da Federação, sobretudo em relação aos municípios.

Segundo Toledo Júnior e Rossi² (2002), os autores da LRF inspiraram-se no Tratado de Maastricht, da Comunidade Européia, que prevê resultados primários superavitários e admite desvios fiscais, desde que mantido o efetivo compromisso de ajuste; na experiência norte-americana, especialmente quando exige a compensação da renúncia de receitas e das despesas obrigatórias de reprodução continuada; e na experiência neoliberal da Nova Zelândia, ao utilizar a transparência como instrumento de controle do erário, a exemplo do Relatório de Gestão Fiscal. Além dessas comparações, acrescentamos que foram adotados do modelo do FMI – Fiscal Transparency as concepções de planejamento, de prestação de contas e também de transparência.

Referida lei, no entender do renomado jurista Ives Gandra Martins³ (2001) representa o mais avançado instrumento legislativo da história brasileira para o equilíbrio e o controle dos orçamentos, cujo modelo adotado exige, essencialmente,

maior responsabilidade das administrações públicas, que devem estar destinadas a servir à nação e à sociedade, e não a servir aos interesses da burocracia ou à ambição política dos detentores do poder.

Observe-se que o surgimento desse instrumento legal, nas palavras de Cuéllar⁴ (2001), além de necessário, foi também uma exigência do Fundo Monetário Nacional – FMI, cujo Comitê Interino apresentou os seguintes argumentos em prol da reforma:

Graças a sua experiência na área de gestão das finanças públicas e à universalidade de seus países-membros, o FMI está bem situado para liderar a promoção de uma maior transparência fiscal. Assim, o Comitê Interino procura estimular os países-membros a aplicarem o presente Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. Este Código baseia-se nos seguintes objetivos primordiais: definição clara das funções e responsabilidades do governo; abertura na preparação das contas orçamentárias; e avaliação independente da integridade das informações fiscais. O Código define os princípios e práticas que os governos devem adotar para cumprir estes objetivos. Estes princípios e práticas se inspiram nos conhecimentos obtidos pelo FMI sobre as práticas de gestão financeira pública dos países-membros. O Código facilitará a vigilância das políticas econômicas pelas autoridades nacionais, mercados financeiros e instituições internacionais.

Na análise da autora, a LRF sustenta-se sobre quatro pilares: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. Planejamento no sentido da prefixação objetiva dos escopos a serem atingidos no período fiscal respectivo. Transparência, querendo significar a publicização de tais finalidades, sua execução e seu atingimento. Controle, entendido como fiscalização constante do cumprimento das normas prescritas pela LRF. Responsabilização, implicando que aquele que

descumprir norma fiscal deverá responder por seu ato, submetendo-se, inclusive, às sanções previstas em lei.

Outra importante contribuição sobre o aspecto do planejamento e da gestão responsável nos traz Nascimento⁵ (2001) ao afirmar que o planejamento constitui a ferramenta básica para que o Estado alcance o seu fim último – o bem comum – e como nem sempre se pode dispor de bens e serviços para todos em abundância, é necessário saber lidar com a escassez, implementando programas. Assim, ressalta que deve o governo atuar como agente do desenvolvimento e da justiça social.

Enfatiza também que a moderna política econômica planejada incorpora três elementos fundamentais: previsão, coordenação e consecução de objetivos determinados. Desse modo, o planejamento tornou-se uma atividade normal no âmbito estatal, ao lado de outras funções governamentais. O planejamento e um plano ajudam a alcançar eficiência, isto é, a execução perfeita de uma tarefa que se realiza, mas não é essa a única busca do planejamento; ele visa também à eficácia.

Nesse sentir, conclui o autor que essa ação planejada e transparente há que balizar a gestão fiscal em todos os seus aspectos econômicos e financeiros, tendo como tônica as responsabilidades dos agentes públicos. Atua como instrumento de prevenção e correção de desvios no curso da execução do orçamento público, busca a efetividade na aplicação das receitas do Estado, com parcimônia, sem comprometimento do seu patrimônio, estabelecendo uma perfeita correlação entre aquelas e as despesas, nos limites e condições legais. O equilíbrio das contas públicas exige administração planejada e controle eficiente e sistemático das rubricas orçamentárias, com seu conseqüente acompanhamento e avaliação.

Não obstante o espaço propiciado ao planejamento, conforme apontam os argumentos dos estudiosos acima relacionados, fica claro, desde o seu nome, que a questão primordial da LRF está voltada para o equilíbrio fiscal das contas públicas e em prol desse objetivo devem ser utilizados os demais instrumentos.

2.4 A Lei de Diretrizes Orçamentárias no contexto da LRF

Enquanto o capítulo destinado ao Plano Plurianual teve seu texto completamente vetado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ganhou novo status com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estipular no artigo 4º que a LDO deve conter, além do disposto no artigo 165, § 2º, da CF, o seguinte:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- demais condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

Acrescentou-se, no § 1º, que integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

No § 2º, estabeleceu-se que o Anexo conterá, ainda:

- avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- avaliação da situação financeira atuarial dos regimes geral de previdência social dos servidores públicos e do Fundo de Amparo aos Trabalhadores, bem como dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;

No § 3º, consta que a LDO conterá também o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Finalmente, está registrado no § 4º que a mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus

principais agregados e variáveis, e ainda, as metas de inflação, para o exercício subsequente.

A LDO apresenta-se como uma das novidades introduzidas no sistema orçamentário nacional pela Constituição de 1988, representando um passo importante para o planejamento governamental, na medida em que já deveria conter metas e prioridades da administração pública federal, para o exercício seguinte, bem como orientações para a elaboração da lei orçamentária anual.

Com a nova configuração, a LDO passou a incorporar aspectos até então inerentes ao PPA, ao abranger o planejamento para médio prazo (três exercícios), o que exige a análise dos cenários político e econômico, atual e futuro. Porém manteve-se a periodicidade anual para elaboração das diretrizes orçamentárias, indicando que, na prática, haverá adaptações anualmente das metas, em função das avaliações dos resultados obtidos no exercício anterior e da situação das finanças públicas.

Torres⁶ (2001) vê a transformação da LDO em instrumento de planejamento trienal como uma distorção, no tocante as Metas Fiscais em que serão estabelecidas as metas anuais a serem implementadas no exercício financeiro a que se refere a LRF e nos dois seguintes. Segundo ele, essas providências inspiraram-se na Lei de Política Orçamentária (*Budget Policy Statement*) que na Nova Zelândia se publica até 3 meses antes de a proposta orçamentária ser enviada ao Parlamento e tem por finalidade fixar as intenções fiscais para os próximos três anos e os seus objetivos de longo prazo. A idéia de um plano trienal vem sendo adotada em inúmeros países membros da OCDE, mas constitui um planejamento de médio prazo completado por outro de longo prazo, muito superior a 5 anos. Transplantado para o Brasil, afirma

que seria um adendo à anômala LDO, que se completaria com o plano plurianual com sua prospectiva para 8 anos, que foi recusada pelo Congresso Nacional.

Já Mileski²² destaca que a elaboração de um anexo de metas fiscais, na forma concebida na LRF, pela falta de planejamento em muitos Estados brasileiros e na quase totalidade dos Municípios, o fato produzirá um verdadeiro choque cultural no âmbito da administração pública nacional, posto que encaminha, invariavelmente, as administrações para o investimento na qualificação dos servidores e, conseqüentemente, na melhora da prestação dos serviços públicos.

O fato é que a inexistência de regulamentação para a elaboração do PPA já fazia falta há muito tempo. Com a edição da LRF, essa lacuna torna-se ainda mais problemática, haja vista que as inovações introduzidas pela citada lei alteraram substancialmente o conteúdo e a forma de planejamento no país, a qual apresentase na forma de um plano quadrienal e de outro trienal. Ademais, fica uma dúvida sobre se o PPA será objeto de atualização permanente ou se as modificações ocorrerão somente na LDO, ou em ambos. Não ficou bem definido como haverá essa integração entre o PPA e a LDO.

2.5 Lei Orçamentária anual: modificações introduzidas pela LRF

As inovações contidas na LOA introduzidas pela LRF resultam no acréscimo de vários itens relativos ao equilíbrio fiscal. A LOA há que ser compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a LRF. Deve, portanto conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os

anexos da LDO; todas as despesas relativas à dívida pública; valores referentes ao refinanciamento da dívida pública; reserva de contingência; entre outros.

É vedada a inclusão na LOA de crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada e a inclusão de dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do artigo 167 da CF/88.

2.6 Controle da gestão fiscal: implicações advindas da LRF

Está explícito na Lei de Responsabilidade Fiscal que um dos grandes objetivos pretendidos pelo governo relaciona-se ao equilíbrio fiscal nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Para alcançar esse objetivo elaborou-se um conjunto de exigências voltadas, entre outros aspectos, ao controle da gestão fiscal, ao equilíbrio das receitas e despesas, à transparência das ações, ao acompanhamento da execução fiscal, à prestação de contas e à ampla divulgação das ações e documentos.

Deu-se ênfase à transparência da gestão fiscal (artigo 48) como elemento imprescindível ao controle, cujos instrumentos, aos quais será dada ampla divulgação, se constituem nos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e respectivo parecer prévio, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal, como também a versão simplificada destes documentos. No parágrafo único do citado artigo, menciona-se que a transparência será garantida através do incentivo à participação popular e realização

de audiências públicas, durante os processos de discussão e elaboração dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Críticas se acumulam acerca dessas estratégias em razão de a transparência depender da divulgação completa e correta dos dados relativos ao desempenho do governo, possibilitando o entendimento da situação para então haver condições de formar juízo a respeito e emitir as opiniões, o que não tem ocorrido dada a inexistência de cultura no país para os governos se exporem abertamente ao crivo público. Outro ponto é que as audiências públicas acabam por se tornar eventos limitados ante a impossibilidade de participação de representantes de camadas diferentes da sociedade decorrente do alto custo de se deslocar até local dos eventos.

O artigo 49 da lei assegura que as contas do governo, além de ficarem à disposição do Poder Legislativo durante todo o exercício, também deverão estar disponíveis para consulta e apreciação da sociedade. Além disso, está inserido no parágrafo 4º do artigo 9º da lei, que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na Casa Legislativa.

Com o objetivo de facilitar a análise dos dados foram definidos procedimentos padronizados no artigo 50, relativos à escrituração das contas públicas, consubstanciados na obediência às normas de contabilidade já previstas na Constituição de 1988 e na Lei nº 4.320/64, devendo também, observar outras normas sobre o assunto.

Deu-se ênfase também a outro assunto de grande importância para a otimização das ações governamentais, até então desprezado pelos administradores

públicos, que é a manutenção de sistema de custos que permita avaliar e acompanhar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Ganha relevância mais ainda, pelo fato de a União e cada Estado, por exemplo, ter seu sistema próprio de administração financeira e contabilidade, com cruzamento de dados e informações de toda complexidade e necessidades específicas, havendo a imperiosa necessidade de padronização, antes da formatação do sistema de custos.

Há de se ressaltar que a edição de normas para consolidação das contas públicas pelo órgão central de contabilidade da União previstas no artigo 50, bem como a criação do Conselho de Gestão Fiscal previsto no artigo 67, estão ainda por se tornar realidade, decorridos mais de 4 anos, o que tem causado equívocos na consolidação das contas. Como agravante, o sistema de custos também não saiu do campo das intenções.

2.7 Entes federados: LRF - elaborando relatórios e prestando contas

Com o objetivo de facilitar o acompanhamento da execução fiscal nos três níveis de governo, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou, nos artigos 52 e 53, a figura do Relatório Resumido da execução orçamentária, e nos artigos 54 e 55, o Relatório de Gestão Fiscal.

O Relatório resumido da execução orçamentária deve abranger todos os Poderes e o Ministério Público e ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. O relatório do último bimestre deverá ser acompanhado de demonstrativo comprovando que o montante de operações de crédito não é superior à despesa de capital; de demonstrativo das projeções atuariais do regime de

previdência social dos servidores públicos; bem como demonstrativo da variação patrimonial, destacando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

Tratou-se, ainda, de inserir dispositivo de responsabilização pelo descumprimento do prazo de publicação do relatório, sujeitando o ente da federação, enquanto inadimplente, à proibição de receber transferências voluntárias e também de contratar operações de crédito.

Quanto ao relatório de gestão fiscal, deverá ser composto de demonstrativos de despesa com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária e da concessão de garantias, de operações de crédito, além de indicar medidas corretivas se ultrapassados os limites estabelecidos na lei. A publicação terá que ser realizada até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre, sujeitando o ente, em caso de inadimplência, à proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito.

No tocante às prestações de contas, peças importantíssimas para a transparência e controle da gestão fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal estipula no artigo 51 o prazo máximo de 30 de abril e 31 de maio para os municípios e Estados, respectivamente, encaminharem suas contas à União, que deverá fazer a consolidação nacional, por esfera de governo, até 30 de junho de cada ano, e divulgá-las, inclusive por meio eletrônico de acesso público. O descumprimento desses prazos impedirá que o ente da federação receba transferência voluntária e contrate operação de crédito.

Determina também em seus artigos 56 e 57, que as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo devem incluir as contas dos Presidentes dos órgãos dos

Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio conclusivo, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias do recebimento. O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido pela Comissão Mista do Congresso Nacional ou equivalente das casas legislativas estaduais e municipais.

Ainda no que se refere à prestação de contas, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que deverá evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as medidas adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações para recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as medidas para incremento das receitas tributárias e contribuições.

Destaque-se que no caso do Tribunal de Contas da União houve modificação da competência constitucional de emitir parecer prévio das contas, que agora deve ser elaborado de forma conclusiva, no prazo de sessenta dias, sem o que não entrarão em recesso. Essa alteração vem encerrar algumas polêmicas em relação aos pareceres do TCU exarados nas contas do governo que não continham propostas conclusivas e dificultava o exame por parte do Congresso.

2.8 Fiscalização: novidades impostas pela LRF

Está estabelecido no artigo 59 que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o Controle Interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento da Lei, com ênfase nos seguintes itens:

- atingimento das metas estabelecidas na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- medidas adotadas para o retorno da despesa com pessoal ao respectivo limite, prudencial ou máximo;
- providências tomadas, conforme disposições do artigo 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- destinação de recursos oriundos de alienação de ativos;
- cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais.

Devem também os Tribunais de Contas alertar os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, quando constatarem:

- que há possibilidade de ocorrência de frustração de receita que venha a comprometer as metas de resultado primário ou nominal;
- que o montante da despesa com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito ou concessão de garantia ultrapassaram 90% do limite;
- que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite;
- fatos que comprometam os custos ou os resultados de programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Além dessas incumbências, os Tribunais de Contas verificarão os cálculos dos limites da despesa total com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e

Judiciário e Ministério Público, como também acompanharão o cumprimento das operações do Banco Central, dispostas nos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 39.

Ademais, passou-se a exigir uma ação mais imediata, e introduziu-se a obrigatoriedade do “alerta” aos Poderes, diante de alguns sintomas (artigo 59, § 1º), o que exigirá dos órgãos de controle adaptações nos processos de trabalho com o objetivo de cumprir tais exigências. O mesmo ocorre com o controle interno, que também deverá promover reorganização das rotinas, para desincumbir-se das missões determinadas no artigo 59, quando da constatação das situações descritas nos incisos e parágrafos do referido artigo.

CAPÍTULO III

3. A reforma gerencial e suas implicações no exercício do controle

3.1 Reforma do Aparelho do Estado

A reforma do aparelho do Estado tornou-se um acontecimento de grande repercussão que alterou profundamente a filosofia de atuação do Estado, ao implementar ideologias da Nova Gestão Pública voltada à obtenção de resultados, que tem como principais precursores Aucoin⁷ (1990), Hood⁸ (1994) e Pollitt⁹ (1990), e se apresenta como contraponto aos modelos de administração clássica e científica, elaborados por Fayol e Taylor, bem como da administração burocrática, idealizada por Weber.

A reforma do MARE, batizada de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹⁰ (1995), cujas conseqüências se fizeram sentir profundamente na forma de planejar e de controlar as ações governamentais do país, surgiu com o objetivo de combater a crise fiscal, mediante a criação de um arcabouço institucional-legal que aumentasse a governança e a eficiência do Estado.

Os objetivos globais do Plano foram assim definidos:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, direcionando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade

pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada;

- transferir da União para os Estados e municípios as ações de caráter local e parcialmente as ações de caráter regional.

Para enfrentar os problemas tidos como contrários à administração eficiente, construiu-se um modelo no qual distinguiram-se quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado.

A estratégia era implementar as mudanças de forma gradual, buscando assegurar o cumprimento dos objetivos a partir de uma sistemática de acompanhamento e avaliação permanente dos resultados obtidos pelos diversos projetos criados, o que requer profunda mudança do paradigma dos órgãos de fiscalização, consubstanciado na alteração do modo de agir e no desenvolvimento de instrumentos eficazes de controle que deverão estar voltados à verificação dos resultados.

3.2 Mudanças de paradigma do controle na administração gerencial

A administração gerencial, por se basear no princípio da descentralização de decisões, requer a flexibilidade da gestão, a horizontalização das estruturas, a descentralização de funções, a redução dos níveis hierárquicos, os incentivos à criatividade, entre outros. A estratégia adotada para viabilizar esse fim exige a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir e a

garantia de autonomia para o gerente na gestão dos insumos (recursos humanos, materiais e financeiros).

Evidentemente que essa estratégia de delegar responsabilidade a gerentes para a execução das políticas públicas do governo, com autonomia para gerir os insumos, e avaliá-los com base nos resultados obtidos não comporta somente os procedimentos de controle adotados na administração burocrática, essencialmente direcionados para a análise da legalidade (conformidade legal) e dos processos. Na realidade, há que se aplicar outro tipo de controle que permita avaliar os programas e projetos, qualitativa e quantitativamente, com a maior precisão possível.

Pollitt et al¹¹ (1999) argumenta que a maior parte das reformas administrativas enfatizou a mudança do controle de insumos e processos para novas formas de controle baseadas na medida dos resultados e impactos. As novas abordagens propõem conferir maior flexibilidade em relação aos insumos e aos processos, permitindo aos gerentes 'gerenciarem' e fazendo gerentes 'gerenciarem', em troca do monitoramento e avaliação mais rigorosa, ou seja, resultados e impactos. Sob outro prisma, a principal prioridade dos sistemas de controle e monitoramento deveria migrar dos valores associados à economicidade e regularidade para valores referentes à eficácia e efetividade.

A liberdade de ação propiciada aos gerentes para a utilização dos recursos financeiros, humanos e materiais tem como contrapartida a exigência de que eles apresentem respostas positivas quanto ao alcance das metas estabelecidas nas políticas públicas. Nesse contexto, surgiu a necessidade de adoção de novos métodos de avaliação que afasta o foco do controle tradicional para a medição de resultados.

Barzelay¹² (1997) destaca que no caso da avaliação de programas, há uma minimização da importância do funcionamento interno das organizações governamentais e a focalização na influência do desenho e da implementação de programas como um todo sobre condições sociais problemáticas. Um programa efetivo é tido como aquele que alcançou os objetivos estabelecidos na política pública, ou, numa dimensão mais avançada, geram benefícios que excedem a soma dos custos dos recursos empregados. Considera também que um programa efetivo é um tratamento que cura, ou pelo menos controla, o mal social, sem prejudicar a sociedade. Já os programas dignos de mérito são aqueles que atingem objetivos de política pública e geram benefícios além das despesas e das conseqüências adversas dos subprodutos

Não se pode perder de vista, porém, que apesar do foco nos resultados, a arquitetura administrativa adotada pelos governantes tem profundas implicações sobre o que se considera ideal, em termos de controle, não devendo ter sua importância diminuída em prol da avaliação dos programas. Nas palavras de Barzelay (1997), uma organização funciona bem quando os critérios são apropriados, do ponto de vista profissional e organizacional, e cujos sistemas regulatórios mantêm as tarefas e as transações, bem como as pessoas que as executam, sob controle.

3.3 Obstáculos para avaliação de resultados na administração gerencial

O Objetivo fundamental da avaliação é ser um importante instrumento de *feedback* para os governantes, uma vez que detecta erros, indica como corrigi-los e

contribui para a melhoria da eficiência, eficácia e legitimidade das ações governamentais. É parte importante do reordenamento das diretrizes dos governos, ou seja, da atualização permanente do planejamento. A avaliação deve ser um processo interativo entre os atores envolvidos ou atingidos por determinado programa ou projeto e aqueles responsáveis pela tomada de decisão e expressar o mais fielmente possível a situação existente.

Todavia, medir resultados com base nos fundamentos da administração gerencial não tem se mostrado uma tarefa simples. Primeiro, porque ela traz consigo um problema fundamental de incompatibilidade entre as características do setor público e do setor privado. No serviço público há várias condições distintas que não são encontradas no setor privado, como o motivo da existência de órgãos e de empresas estatais, voltados para a excelência no atendimento do cidadão, enquanto as empresas privadas são constituídas com o objetivo principal da obtenção de lucro.

Nesse contexto impar, obviamente que a filosofia de trabalho, a arquitetura organizacional, as habilidades gerenciais necessárias, os processos de trabalhos e as influências dos ambientes interno e externo necessitam passar por uma adaptação para que se viabilize a implementação e o funcionamento satisfatório de um modelo de administração pública voltada para a obtenção de resultados.

Segundo, há as próprias limitações de instrumentos e indicadores que permitam uma avaliação próxima à realidade, ante as características dos programas de governo e as diversas variáveis que os envolvem, notadamente no caso das políticas sociais, a interdependência entre os diversos órgãos, a complexidade do sistema federativo, entre outros.

Exemplo típico dessa dificuldade de avaliar apontado por Newcomer¹³ (1999), é o caso bastante citado da experiência americana com a mensuração de desempenho dos programas públicos em diferentes níveis do governo dos Estados Unidos, na qual surgiram algumas histórias de sucesso, mas a realidade de medir-se o resultado de programas com objetivos amplos e mesmo conflitantes não conferiu tantas garantias em relação à segurança e eficácia de medicamentos.

Moore¹⁴ (2002) menciona que enquanto a teoria tradicional da administração pública reconhecia a expertise tanto substantiva quanto administrativa dos profissionais, a nova formulação defendeu a idéia de que técnicas analíticas especiais, extraídas dos campos da economia estatística e das pesquisas operacionais, com o objetivo de ajudar o gerente no esforço de definir e mensurar o valor do que estava executando, podiam ser usadas objetivamente para avaliar com antecedência – ou aprender depois do fato - se as empresas públicas tinham valor ou não.

Essas técnicas compreendiam a análise de políticas, a avaliação de programas, a análise custo-efetividade e a análise custo-benefício e, apesar de não serem utilizadas com freqüência e não serem infalíveis, ainda assim foram bem-sucedidas em mudar o discurso político acerca dos programas governamentais, o que fez crescer o interesse por argumentos baseados em fatos acerca da extensão com os programas governamentais alcançaram os seus objetivos declarados ou com que serviram ao interesse geral.

Porém, como ele mesmo reconhece, as técnicas são limitadas e sua aplicação encontra dificuldades, dada a complexidade da Administração Pública, cujas organizações, raramente, define-se por um único programa ou ação política,

além do que os diferentes programas e as ações políticas podem estar interligados com o objetivo de alcançar um propósito mais amplo, cuja execução é freqüentemente difícil de avaliar.

Esse aspecto da complexidade da Administração Pública é realmente um problema de grandes proporções para os formuladores de políticas públicas. Elaborar um plano de ação com o objetivo de por em prática as intenções dos governantes não deixa de ser um exercício desgastante. Ainda mais quando o país atravessa momentos de instabilidade nas contas públicas. O próximo capítulo retrata esse dilema ao tratar da elaboração dos planos plurianuais e das avaliações relativas aos resultados obtidos na execução dos programas constantes dos planos.

CAPÍTULO IV

4. Particularidades dos planos plurianuais

Como toda novidade traz consigo grande probabilidade de ocorrência de imperfeições, com o PPA não foi diferente. O plano recebeu o status de instrumento de maior nível de agregação no sistema orçamentário do Brasil. Representa o ponto inicial no processo de definição das regras gerais dos investimentos que os governantes pretendem empreender em seus mandatos. Sua finalidade constitucional precípua é estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração relativas às despesas de capital e outras delas decorrentes, bem assim aquelas destinadas aos programas de duração continuada, art. 165, § 1º.

Começam, aí, a surgir os problemas quanto ao perfeito delineamento do conteúdo do PPA. Em primeiro lugar, há um conflito entre o plano de que trata o artigo 165 da Constituição e a Lei nº 4.320/64, no que tange a definição do que sejam despesas de capital, que estão estabelecidas na lei como aquelas que compreendem investimentos, inversões financeiras e transferência de capital. O texto constitucional, art. 167, § 1º, proíbe a realização de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem prévia inclusão no PPA. Assim, os investimentos só poderão ser realizados caso estejam previamente nele incluídos. Além disso, devem integrar o PPA as despesas decorrentes das despesas de capital, tais como manutenção, pessoal, etc., o que implica na elaboração de um plano excessivamente detalhista.

Outro ponto importante advém da inclusão dos programas de duração continuada, programas estes que geram polêmica ante a dificuldade de definir o conceito. Geralmente, entende-se por programa de duração continuada as ações governamentais destinadas à operação, manutenção e conservação dos serviços, o que significa dizer que todas as atividades deveriam estar no PPA. Por esse motivo, os governos têm dado uma interpretação restritiva, considerando tais programas como ações de natureza finalística, relativa à prestação de serviços à sociedade.

Com isso, exsurtem obstáculos de difícil transposição ao se elaborar o PPA, que deve, em última análise, promover o desenvolvimento econômico, em perfeita harmonia com os interesses da sociedade, e, ainda, estar coerente com a plataforma eleitoral apresentada enquanto candidato à presidência.

A solução desses e de outros problemas ocorrem, em grande medida, pela falta de regulamentação determinada no artigo 165, § 9, da CF/88 e poderiam ter sido resolvidos quando da elaboração da LRF, na qual estava previsto um capítulo exclusivo para o PPA que foi vetado na íntegra.

4.1 O Plano Plurianual de 1996-99

Após a definição da estrutura de planejamento pela CF/88, foram elaborados quatro Planos Plurianuais: 1991-95, 1996-99, 2000-03 e 2004-07, quase sempre com mudanças significativas entre eles. Como o enfoque deste trabalho está voltado ao planejamento e à avaliação da administração gerencial, teceremos resumidas considerações sobre o PPA de 1996-99 e daremos ênfase ao de 2000-03, a partir do

qual efetivamente começou-se a se pensar em administração voltada à obtenção de resultados, e ao último plano, com as limitações decorrentes da recente elaboração.

A partir dos anos 80 ganhou força o discurso sobre a administração por resultados, delineando-se, gradativamente, os contornos da nova administração pública com ênfase na descentralização política e gerencial, por meio de transferência de recursos e atribuições para os níveis regionais, delegações de competência, redução dos níveis hierárquicos, etc.

Os reflexos dessas mudanças se fizeram sentir no Brasil quando o Governo implementou, por intermédio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, a Reforma do Estado, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), que representa um modelo misto de administração pública burocrática e gerencial, com ênfase nesta última, cujo objetivo primordial é a busca de resultados.

Assim, utilizando-se da estrutura de planejamento inserido na CF/88 e dos ideais contidos no Plano Diretor, elaborou-se o PPA de 1996-1999 (Brasil em Ação), com ênfase nos programas de governo.

De acordo com a Mensagem Presidencial, o Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período 1996/1999 tinha como premissa básica a consolidação da estabilização da economia e continha uma inovação no planejamento governamental ao privilegiar a parceria entre as ações da União, dos Estados e Municípios e do setor privado. Além disso, o plano visava, por meio de ganhos de eficiência na gestão, melhorar o desempenho da execução de projetos considerados prioritários para o desenvolvimento econômico e social do País.

Todavia, a estrutura e os mecanismos de acompanhamento e controle se apresentavam extremamente deficientes, fazendo com que as avaliações realizadas tivessem muitas distorções e, com isso, não forneciam elementos confiáveis para medir o desempenho e proceder a eventuais correções de rumo.

Conforme o relatório elaborado pelo MOG¹⁵ (1999), relativo ao exercício de 1999, que consolidou todo o período (1996/1999), o PPA tinha estrutura própria, distinta da adotada pelos sistemas que controlam o orçamento e a execução financeira – SIAFI, SIDOR e SIEST – que era a estrutura funcional-programática. As informações necessárias ao seu acompanhamento, não eram obtíveis diretamente daqueles sistemas, sendo preciso ajustá-las ao PPA, ou simplesmente obtê-las com o auxílio dos órgãos responsáveis pela execução das ações, que consultam registros em seus arquivos internos. Esse trabalho era realizado com o apoio do SIAPPA, sistema ao qual estavam conectados todos os órgãos por meio de redes de comunicação eletrônica.

Os dados de programação e execução financeiras estavam relacionados aos objetivos do PPA, agrupados por ação a que eram vinculados, mas não compreendiam os dispêndios com pessoal, bem como as amortizações e pagamento de juros da dívida. Em alguns projetos ou atividades, seus recursos tinham destinação múltipla, isto é, forneciam recursos para outras finalidades além de uma determinada ação do plano, havendo necessidade de efetuar ajustes de modo a determinar o efetivo valor dos recursos utilizados para a execução dessa ação.

Além disso, quando os recursos do projeto ou atividade tinham destinação múltipla, foram tomados como valor programado (Dotação Inicial e Dotação Atual) os

próprios valores executados, em face da impossibilidade de determinar o exato valor programado para cada ação do plano.

Para efeito de acompanhamento e avaliação da execução das metas, foram adotadas as quantidades e as unidades de medida registradas nos descritores do PPA. Houve, no entanto, casos em que o plano não previa a quantidade ou a unidade de medida, inviabilizando a análise da execução. Em outros, a unidade de medida adotada pelo plano mostrava-se inadequada e levava a medições e análises equivocadas. Ocorreram também discrepâncias acentuadas entre quantidades ou valores executados com as programadas, bem como as execuções físicas não condizentes com os dispêndios financeiros.

Para avaliação do desempenho, foram utilizados três índices: o percentual de evolução da quantidade executada em 1999 comparada à de 1998; a taxa de execução do exercício, que é o percentual do executado no exercício sobre a quantidade prevista; e a taxa de execução do acumulado, ou seja, percentual da soma das quantidades executadas no período de 1996 a 1999 comparada à quantidade prevista. Neste último caso, se a meta era de natureza não cumulativa, o percentual foi calculado comparando-se a execução de 1999 à quantidade prevista pelo plano.

Vê-se claramente que os problemas estruturais comprometeram irremediavelmente o alcance dos objetivos e as avaliações foram realizadas com base em dados extremamente carentes de fidedignidade e, por conseguinte, não expressam adequadamente a amplitude dos problemas detectados. Na avaliação de Garcia¹⁶ (2000) o plano não representava um guia para a ação governamental, mas tão-somente um orçamento plurianual de investimentos (OPI) expandido,

acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro nos orçamentos anuais.

A origem desses problemas, segundo o autor, decorre, em grande medida, da inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam decisões seguras e direcionadas para a condução do governo no dia-a-dia, ou seja, falta a prática de planejamento, mais além da elaboração de planos e orçamentos, enquanto instrumento de direção estratégica pública.

4.2 O Plano Plurianual de 2000-03

Com o objetivo de tornar o Estado mais ágil, o governo decidiu mudar a forma de planejar e executar suas ações. A partir de 1º de janeiro do ano 2000, os órgãos da administração federal passaram a trabalhar dentro de um novo modelo de atuação: a gestão empreendedora. O que se pretendia era criar na administração pública uma nova mentalidade, uma cultura gerencial nos moldes do que já era praticado pelas organizações que estavam vencendo o desafio da modernização e da globalização.

Assim, o PPA para o período 2000-2003 (Avança Brasil) trouxe mudanças significativas no sistema de planejamento e orçamento federais. Foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do Governo são organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos. Coerente com o Plano

de Estabilização Fiscal, a quantificação dos programas e suas ações foi baseada na previsão de recursos fiscais para o período.

O programa de governo aprovado pela população nas eleições de 1998 serviu como orientação estratégica e os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento balizaram a organização espacial das ações e a seleção de empreendimentos estruturantes, que aportam ao Plano Plurianual a dimensão de um projeto de desenvolvimento nacional. O Governo também adotou um modelo gerencial voltado para a obtenção de resultados concretos, medidos pelos seus efeitos na sociedade.

A alocação dos recursos públicos para os quatro anos foi feita a partir de demandas concretas da população - saúde, educação, moradia, segurança, transporte, saneamento básico. Foram formulados programas para responder a essas aspirações. Assim, os recursos foram alocados de acordo com a ótica da sociedade, e não como reflexo das atribuições dos órgãos estatais.

Os programas foram construídos de forma integrada, visando o desenvolvimento econômico e social, o meio ambiente, a difusão da informação e do conhecimento, cujo foco central era o cidadão. A partir de um problema concreto na sociedade, foi criado um programa para solucioná-lo. Ou seja, um conjunto de ações que convergem para a solução do problema. Definiu-se, então, um objetivo a ser alcançado e um indicador capaz de medir os avanços conquistados, com o fim de assegurar uma avaliação permanente das ações de governo.

Todos os programas tinham um gerente responsável pelos custos e pelos resultados a serem obtidos, cabendo a cada um deles organizar ações em várias áreas, mobilizar recursos fora do governo federal por meio de parcerias, superar obstáculos para a consecução das metas definidas. A tarefa exigia pessoas com alta

capacidade de negociação e de iniciativa, além de grande dinamismo e autonomia para resolver os problemas que surgem na condução das políticas públicas.

A estruturação em programas representou uma mudança profunda na forma de elaboração dos Planos e Orçamentos do setor público, pois substitui a chamada classificação funcional-programática, um procedimento utilizado nos últimos 25 anos pelo governo federal, Estados e municípios. No plano anterior, a preocupação básica era classificar os gastos públicos segundo tabelas rígidas, organizadas por funções de governo - saúde, educação, transporte, cultura, entre outras, e, dentro delas, por programas, subprogramas, projetos e atividades padronizados, sem relação com o problema específico a ser resolvido.

A alocação dos recursos por função - o que significa dizer por ministério - deixou de ser o primeiro passo no processo de planejamento e orçamento. Até porque, em muitos casos, são necessárias ações de vários ministérios para se solucionar um problema na sociedade.

No PPA de 2000, as demandas da população, explicitadas nos objetivos dos programas, seriam a referência básica para a distribuição dos recursos. A classificação do gasto por função, importante para a consolidação das estatísticas nacionais, passou a ser uma etapa posterior do processo.

As normas para a elaboração e execução do PPA 2000-03 foram estabelecidas pelo Decreto 2.829/98. A partir do exercício financeiro do ano 2000, toda ação finalística do Governo Federal deveria ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano. Os Programas constituídos predominantemente de Ações Continuadas

deveriam conter metas de qualidade e de produtividade, a serem atingidas em prazo definido.

Adotou-se, em cada Programa, modelo de gerenciamento compreendendo:

I - definição da unidade responsável pelo gerenciamento, mesmo quando o Programa integrado por projetos ou atividades desenvolvidas por mais de um órgão ou unidade administrativa;

II - controle de prazos e custos;

III - sistema informatizado de apoio ao gerenciamento, respeitados os conceitos a serem definidos em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento.

A avaliação física e financeira dos Programas e dos projetos e atividades que os constituíam era de responsabilidade da unidade responsável e tinha por finalidade:

I - aferir o seu resultado, tendo como referência os objetivos e as metas fixadas;

II - subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo;

III - evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos.

Para fins de gestão da qualidade, as unidades responsáveis pela execução dos Programas deveriam manter, quando coubesse, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público.

Segundo o Banco Mundial¹⁷ (2002), o plano plurianual é único em termos internacionais e complexo na sua abordagem de integração entre planejamento e orçamento. Além disso, o PPA é o ponto de partida para a construção de solicitações orçamentárias pelos ministérios executores.

O trabalho elaborado pelo banco define que o plano de 2000 a 2003 foi o primeiro a adotar uma abordagem programática:

Em seu formato atual, o PPA é visto como um veículo importante para melhorar as alocações de recursos em termos de 28 prioridades governamentais chaves ou “macro objetivos”. É visto também como um veículo para orientação voltada para o desempenho maior no setor público. Estabelece os objetivos e as metas de 388 programas que incluem tanto as despesas correntes como os gastos com investimentos. Assim, o PPA criou programas que se relacionam aos objetivos do governo e cujo desempenho pode ser avaliado pelo uso de vários indicadores, estabelecendo, deste modo, a base para a responsabilidade pelo desempenho.

O plano de 2000-2003 sofreu diversas alterações, tendo sido modificado pelas Leis nºs 10.178, 10.265 e 10.297, todas de 2001, bem como pelas Leis Orçamentárias de 2000 e 2001, e respectivos créditos adicionais. O Decreto nº 4.322/2002, por sua vez, publicou o Plano Plurianual que vigorou até o final. O plano plurianual originalmente projetado para o quadriênio sob análise compreendia 365 programas, que aumentaram para 387, por ocasião da aprovação da Lei nº 9.989/2000. A partir do exercício de 2002 o PPA passou a conter 380 programas. As modificações realizadas nesse período compreenderam: novos programas, com suas respectivas ações; novas ações, em programas já existentes; alteração de ações (denominação, valores) e objetivo de programas; exclusão de programas; exclusão de ações.

4.3 O Plano Plurianual de 2004-07

Segundo o MOG, o Plano Plurianual de 2004-2007 terá modelo de gerenciamento estratégico, orientado para resultados e por critérios de eficiência e eficácia para os 374 programas do PPA. Decreto do Presidente da República, publicado no Diário Oficial de 7 de outubro, estabelece que a gestão estratégica do Plano Brasil de Todos será de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em conjunto com a Casa Civil e em articulação com os demais órgãos do Poder Executivo.

A gestão dos programas será de responsabilidade de um gerente que será o titular da unidade administrativa ao qual o programa estiver vinculado. Prevê ainda a figura do gerente-executivo e o coordenador de ação. Uma vez que cada Programa é formado por várias ações, verificou-se a necessidade de ter um coordenador que irá viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do Programa.

No entender do MOG, a nova estrutura modifica o modelo de gestão do PPA 2000-2003, quanto à definição e delimitação das ações de cada participante na consecução dos objetivos setoriais, visando dar maior eficiência à gestão.

O Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento – SIGPLAN, como no plano anterior, será alimentado pelos gerentes e deverá conter informações como dados gerais dos programas, restrições e desempenho físico das ações, o que permitirá um acompanhamento gerencial efetivo para a superação de dificuldades na execução dos programas.

O plano se baseia no planejamento estratégico e está estruturado da seguinte forma:

- Orientação Estratégica de Governo, baseada no programa de governo apresentada nas eleições. Estabelece o horizonte para o qual vão se dirigir tanto os orçamentos anuais quanto o próprio Plano Plurianual, e rege a definição dos programas prioritários na área social, dos programas de investimento em infra-estrutura e em setores geradores das divisas necessárias à sustentação do crescimento com estabilidade macroeconômica e de todos os demais programas e ações do governo.
- Estratégia de Desenvolvimento, que identifica os princípios básicos das Orientações Estratégicas;
- Dimensões, que relacionam os principais elementos da Estratégia de Desenvolvimento e se expressam em megaobjetivos;
- Desafios, consubstanciados em macroobjetivos destinados a traduzir o enfrentamento de obstáculos à consecução da Estratégia de Desenvolvimento, que deverão ser passíveis de aferição por indicadores que permitam a sua avaliação durante a implementação do PPA;
- Objetivos Setoriais, traduzidos em programas que atacam os obstáculos à superação dos desafios, passíveis de avaliação por indicadores; e
- Programas, como instrumentos de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema.

4.4 Avaliação do sistema de planejamento

O desempenho a ser avaliado deve ser um processo contínuo e participativo de aperfeiçoamento da gestão governamental. Os gerentes dos programas, os gestores setoriais e o Ministério do Planejamento executam em conjunto e complementarmente, com periodicidade anual, a tarefa de avaliar o desempenho de cada programa, os seus resultados, a evolução dos indicadores e das metas físicas e financeiras. Nesse processo, busca-se também verificar a adequação dos resultados dos programas aos objetivos setoriais estabelecidos pelos ministérios, assim como aos macroobjetivos do Plano Plurianual.

Por fim, deve ser avaliada a gestão do Plano, analisando-se os meios e processos empregados na implementação dos programas, com base num referencial estatístico das avaliações e recomendações dos gerentes e dos responsáveis pela alocação de recursos nos ministérios. Além de orientar o processo de alocação de recursos públicos, tanto no Poder Executivo como no Legislativo, subsidiando a elaboração e a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a avaliação anual tem quatro grandes objetivos:

- Prestar contas à sociedade, disseminando informações qualificadas sobre o desempenho de programas;
- Auxiliar a tomada de decisão, proporcionando informações úteis aos gerentes e gestores;

- Aprimorar a gestão, assegurando o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano como um todo, de modo a adequar progressivamente os programas às expectativas da sociedade.
- Promover o aprendizado, ampliando o conhecimento dos gerentes e suas equipes sobre o programa, quanto a resultados, concepção, implementação e satisfação do público-alvo.

De acordo com observações realizadas pelo Ministério de Orçamento e Gestão¹⁸ (Relatório do PPA 2000-03, exercício 2001), constataram-se os seguintes fatores impeditivos à avaliação consistente dos resultados:

- a) o conceito de resultados é ainda difuso, sendo freqüente a confusão entre o cumprimento das metas físicas e a obtenção de resultados mensuráveis por meio de indicadores. Há uma forte correlação entre a incidência de resultados satisfatórios e o grau de realização das metas físicas;
- b) apenas 27% dos programas possuem consultas sistemáticas de satisfação do público-alvo, o que demonstra um nível ainda incipiente do conhecimento da satisfação dos usuários/beneficiários;
- c) nos relatórios gerenciais, registram-se formas de captar a percepção do público-alvo que não condizem com as metodologias habituais de consulta. É freqüente atribuir-se uma percepção dessa satisfação considerando apenas opiniões emitidas em eventos, palestras e workshops ou da conclusão de projetos.

Além disso, o Banco Mundial sustenta que a capacitação do governo para monitorar o desempenho e a avaliação não está ainda desenvolvida totalmente: há

diversos programas sem indicadores de desempenho adequados e estimativas de custo podem, em alguns casos, ser inadequadas:

Apesar da ciência dessas falhas pelo MOG e do seu esforço em resolvê-las, cabe enfatizar que o sucesso de uma reforma gerencial para um sistema em que é dada aos gestores maior flexibilidade para operar depende essencialmente de que essa operação seja feita dentro de uma estrutura de responsabilização que monitore os produtos e resultados produzidos.

Em avaliação realizada nas contas do governo, exercício de 2003, o TCU¹⁹ constatou que os indicadores de avaliação dos programas constantes do PPA 2000/2003, relacionados no *site* do Ministério do Planejamento, demonstram que persiste uma série de restrições operacionais e gerenciais já verificadas nos exercícios anteriores, que limitam o processo de gestão por programas, sob o enfoque dos resultados, prejudicando, por sua vez, a sua execução, destacando-se os seguintes motivos para tanto:

- descompasso existente entre os recursos previstos no plano e na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os efetivamente disponibilizados, em razão da significativa limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) promovida pelo Governo, no exercício de 2003;
- existência de indicadores de desempenho dos objetivos dos programas pouco representativos;
- necessidade de reformulação de programas e remanejamento de ações orçamentárias;
- mudanças contínuas na gerência de programas;

- inadequação de recursos humanos para a implementação dos programas;
- necessidade de adequação da estrutura organizacional à gestão por programas;
- assimilação incompleta por parte dos atores envolvidos dos conceitos referentes à nova sistemática de trabalho proposta no PPA;
- necessidade de aperfeiçoamento da ferramenta de informações, para que essas apresentem alto grau de confiabilidade.

Ressalta também o TCU que o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003, relativo ao exercício de 2003, elaborado pelo Ministério do Planejamento em atenção ao que determina o art. 6º da Lei nº 9.989/2000, vem corroborar as verificações acima, constatando-se que, em 429 dos 663 indicadores de desempenho dos programas estabelecidos, representando cerca de 65% do total, não foi apurado o índice de realização em 2003, conforme informações obtidas a partir da base de dados desse relatório, fornecida pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – SIGPLAN.

Além disso, dos 4.998 produtos estabelecidos para as ações constantes do PPA, 955, representando cerca de 19% do total, não foram quantificados ainda na fase de planejamento, segundo as informações do mesmo SIGPLAN, o que restringe a verificação do nível de alcance das metas físicas aos 4.043 restantes.

Discussões sobre os fundamentos e conteúdo dos planos foram realizadas, em grande intensidade, na fase de estudos para elaboração do plano de 2000-03, quando houve a participação de um grupo composto por representantes de diversos órgãos e entidades especializados em administração pública e controle, entre eles

os representantes do MOG e do TCU. O resultado desses estudos compõe-se de diagnóstico da situação existente e de formulação de sugestões para elaboração de lei complementar regulamentando o PPA, bem como apresentação de diretrizes para elaboração do plano quadrienal.

Era de se esperar, portanto, que, efetuado o diagnóstico, fossem a partir daí adotadas medidas efetivas para correção dos grandes problemas detectados à época, bem como para evitar a ocorrência de problemas futuros, o que resultaria no processo acelerado de aperfeiçoamento do conteúdo dos planos, suportado por sistemáticas avaliações que seriam aproveitadas para correção tempestiva dos rumos traçados em cada plano.

Todavia, os problemas persistiram durante toda a execução do plano, sugerindo que não foram oferecidas as condições ideais para a produção do documento e indicando uma certa inércia dos órgãos governamentais, no que se refere ao empenho para a contínua atualização dos planos, bem como uma timidez dos órgãos de controle, ao não fazer valer suas prerrogativas para impor aos governantes as mudanças necessárias, que comprometem a efetividade de suas ações.

Nos tópicos seguintes, serão detalhadas algumas dessas questões importantes para avaliação pelos órgãos de controle, relativas à concepção dos planos, alocação de recursos humanos e materiais e os indicadores de desempenho.

4.4.1 Constatações acerca da concepção dos PPA e seus programas

O que se depreende da elaboração do PPA 2000-03 é que ele significou um avanço significativo na forma de planejar, mas alguns obstáculos já eram previsíveis antes mesmo de iniciar a execução. Garcia (2000) destacou as dificuldades enfrentadas pelos técnicos para definir os problemas que serviriam para formar o programa. Cita, ainda, outra questão relativa à complicação de um programa para enfrentar problemas que requerem uma diversidade de ações, sugerindo a necessidade de um módulo organizativo que englobasse as ações com o mesmo alvo. As avaliações realizadas pelos diversos órgãos vieram a comprovar a pertinência dessas observações e a importância de se despende um pouco mais de tempo na fase de planejamento, para evitar entraves muitas vezes impossíveis de correção no andamento dos programas.

Destacou o MOG, em trabalho relativo ao ano de 2001, que cerca de 67% dos programas, de um total de 243, ainda precisavam ser aperfeiçoados na sua concepção. A maior parte dos aperfeiçoamentos refere-se: à melhoria dos indicadores (56%), à suficiência de metas físicas (87%), e à pertinência das ações (83%). A necessidade de aperfeiçoar os indicadores reflete uma maior preocupação em mensurar resultados. A inadequação quanto à suficiência de metas físicas e a pertinência das ações refletem uma preocupação em compatibilizar os meios com os impactos esperados em cada programa. Além disso, 179 programas, que representam 49% do total de programas avaliados pelo MOG, apresentaram insuficiência de infra-estrutura e inadequação para implementação dos programas.

O Banco Mundial aponta também a existência de enfraquecimento de implementação das metas, decorrente da baixa conexão entre o planejamento consubstanciado no PPA e no processo orçamentário, que apresenta rigidez decorrente de vinculação – considerável e crescente – de certas receitas para financiar certas categorias de despesas e para proteger certas despesas de reduções, o que reduz a flexibilidade orçamentária e complica a determinação de prioridades.

No caso do plano de 2004-07, auditoria realizada pelo TCU descobriu que a coordenação entre a estratégia de desenvolvimento, os megaobjetivos, os desafios e alguns programas de governo não é completa, o que prejudica o efetivo acompanhamento, avaliação e a própria consistência da orientação estratégica de governo, pois:

- a) não existem macroindicadores para mensurar os resultados alcançados pelos programas de governo quanto ao alcance dos macroobjetivos estabelecidos;
- b) a falta de causas definidas no âmbito dos macroobjetivos dificulta a análise de possível coordenação com as ações constantes nos programas de governo;
- c) há confusão entre os conceitos de macroproblemas e suas respectivas causas;
- d) os macroobjetivos e os macroproblemas foram apresentados como marcos genéricos sem referências objetivas a eles associados; e

e) há 161 programas isolados da orientação estratégica e 34 programas vinculados a mais de um desafio.

Evidentemente que a imprecisão no conteúdo dos agregados macro, que servirão de base para a elaboração das demais atividades comprometem, e muito, a formulação dos programas, o acompanhamento, avaliação e a própria consistência da orientação estratégica de governo.

Problemas relativos a generalidade dos macroobjetivos, foram atribuídos, provavelmente, à dificuldade de seleção dos macroproblemas e à mínima identificação de suas respectivas causas, que acabam dificultando a construção de indicadores que permitam a mensuração e avaliação da Orientação Estratégica de Governo com suas ações.

A inexistência de macroindicadores destinados a analisar a contribuição dos resultados alcançados pelos programas de governo para o alcance dos macroobjetivos estabelecidos foram atribuídos à falta de definição precisa dos macroobjetivos, que dificultam a análise de possível coordenação com as ações constantes nos programas de governo.

Há, ainda, segundo o TCU, generalidade e imprecisão da grande parte dos desafios de governo, que podem ser ligados aos objetivos de diversos programas, levando-se em consideração que não se encontram associados a referências objetivas que possam ser mensuradas, e sim a enunciados genéricos, do tipo: 'valorizar', 'implementar', 'promover', 'melhorar', 'garantir', etc. Em outros casos, fala-se em 'reduzir' ou 'aumentar', mas não se apresentam as situações-objetivo no horizonte de tempo do plano (diagnóstico inicial e situação ao final do PPA). Ou, então, os desafios encontram-se relacionados exclusivamente a políticas de

governo, a exemplo da busca do equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, e não à dinâmica problema-programa.

4.4.2 Constatções sobre alocação e execução dos recursos orçamentários

A alocação adequada dos recursos é um dos grandes desafios ainda a ser enfrentado pelos governos brasileiros. Alocar recursos corretamente, segundo Schick²⁰ (1998), é uma tarefa difícil para todos os países, e mais ainda para países pobres que possuem enormes necessidades na área social e poucos incrementos fiscais, aumentando a disputa por recursos. A melhoria da alocação orçamentária em países ricos pode elevar a renda em vários pontos percentuais. Em países pobres, porém, pode significar a diferença entre a miséria e a satisfação das necessidades básicas.

Para se alocar eficientemente os recursos há, necessariamente, que se ater à questão do planejamento das ações do governo e à boa definição das prioridades. No entanto, ao se deparar com as previsões constantes do PPA 2000-2003 percebe-se que a disparidade entre o cenário estimado e o real comprometeu significativamente as diretrizes básicas do Plano e, conseqüentemente, os objetivos traçados para os programas, inclusive aqueles considerados prioritários.

No tocante ao orçamento, há um grave entrave estrutural: não é impositivo, ou seja, a lei orçamentária aprovada anualmente não obriga o executor (Poder Executivo) a obedecê-lo tal qual aprovado. Isso provoca diversas alterações no decorrer do ano, tais como: contingenciamento de recursos, retardamentos nos

repasses, modificações nas prioridades para alocação de recursos, entre outras. Isso faz com que o orçamento, além de suas próprias deficiências estruturais, acumule os problemas de planejamento, representando um grande dilema para os gestores públicos na medida em que eles não têm qualquer garantia de que os recursos orçamentários aprovados serão integralmente repassados e de acordo com o cronograma estabelecido.

Segundo o relatório do MOG sobre o PPA 2000-03, exercício 2001, dos 363 programas avaliados no quesito “restrições que interferiram no desempenho das ações de maior impacto”, 84 programas tiveram problemas de contingenciamento orçamentário e financeiro e 79 programas sofreram atraso na liberação de recursos, vale dizer, 44,5% dos programas foram atingidos por essas restrições.

Em relação ao aspecto “compatibilidade do fluxo de recursos financeiros com a programação” revelou o MOG que 171 programas sofreram descontinuidade no fluxo de recursos, prejudicando a execução, e 116 deles tiveram descontinuidade no fluxo de recursos.

Análise efetuada pelo Banco Mundial sobre a execução orçamentária no Brasil, evidenciam o quanto ainda se precisa melhorar nesse aspecto:

Na prática, os dois objetivos – liberações de recursos em tempo hábil e a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas – podem conflitar-se. Ajustes a menor nas alocações de despesas durante o exercício são uma característica normal dentro do sistema orçamentário brasileiro. As unidades administrativas comentam pelo não recebimento dos totais dos créditos orçamentários (embora os ministérios não esperem necessariamente receber a alocação orçamentária total – como mencionado, o decreto aloca menos do que o orçamento aprovado para as áreas de despesas ‘discricionárias’ como

uma reserva geral de contingência, além do que o decreto pode destinar menos do que as alocações orçamentárias devido ao orçamento irrealista feito pelo Congresso) e algumas também comentam da falta de previsibilidade dos recursos.

O TCU, em linhas gerais, chegou a conclusões semelhantes às observações realizadas pelo MOG e pelo Banco Mundial e destacou de forma contundente, nas contas do governo de 2001²¹, que as excessivas alterações na programação do plano e dos orçamentos anuais causam, não raramente, modificações substanciais nas metas estipuladas:

De forma geral, pode-se observar modificação expressiva da programação realizada pelo Governo e apreciada pelo Congresso Nacional, quando do envio da proposta do PPA para o quadriênio 2000-2003, enquanto o cenário econômico projetado pelo período não sofreu nenhuma alteração. As mudanças realizadas refletem planejamento pouco consistente, principalmente se comparado à programação e execução referentes às leis orçamentárias anuais, prejudicando a almejada integração entre os instrumentos orçamentários existentes.

As sucessivas alterações orçamentárias e financeiras, promovidas pelo Poder Executivo ao longo do exercício, para fins de cumprimento de metas de resultado primário ou nominal, evidenciam que a prática do contingenciamento alterou profundamente a execução do orçamento de alguns órgãos e/ou unidades, em especial, aqueles contemplados com projetos na lei orçamentária anual e tiveram como consequência grandes volumes de valores inscritos em restos a pagar provenientes de um exercício para o outro, comprometendo os recursos de caixa da União, destinado às novas dotações e sobrecarregando toda a sistemática de pagamentos dos próximos exercícios, criando, em verdade, um orçamento paralelo a executar. Esses problemas, para o TCU, evidenciam:

I - baixo percentual de realização das metas físico-financeiras estabelecidas no Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003, revelando desvinculação entre a programação de trabalho estabelecida no planejamento e a efetiva execução dos programas de Governo;

II - ausência de priorização, na execução orçamentária do exercício de 2003, dos programas elencados no Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, descumprindo-se assim o disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei nº 10.524/2002 (LDO/2003);

III - edição de metade das leis de abertura de créditos adicionais do exercício somente nos meses de novembro e dezembro de 2003, indicando falha no planejamento orçamentário, haja vista o curto espaço de tempo disponível para a utilização dos recursos.

4.4.3 Constatações sobre a arquitetura organizacional

Uma das medidas impostas pela administração voltada para a obtenção de resultados está relacionada à adequação do desenho institucional do aparelho do Estado com vistas a propiciar condições favoráveis à implementação, execução e avaliação das ações governamentais. Não raro, países que adotam a filosofia da administração gerencial direcionam os esforços, em grande parte, para a elaboração das diretrizes estratégicas e dos programas, relegando-se a segundo plano a questão do funcionamento interno das organizações governamentais (Barzelay, 1997). Todavia, a probabilidade de se alcançar a excelência na execução do plano, com uma estrutura inadequada reduz-se substancialmente.

O caso do Brasil é um bom exemplo das dificuldades advindas dessa incompatibilidade entre os objetivos estratégicos e a organização administrativa. Como não há um direcionamento nesse sentido, a execução das ações inerente aos programas muitas vezes fica comprometida em razão da necessidade dos dirigentes e dos gerentes dividirem suas atividades entre os programas finalísticos e as rotinas cotidianas dos ministérios/órgãos. Na realidade, são os gestores dos órgãos existentes na estrutura dos ministérios que assumem a responsabilidade pela execução dos programas, ficando os gerentes quase sempre prestando serviços auxiliares, situação que cria outro problema conseqüente: a impossibilidade de responsabilização desses gerentes, não obstante a existência de previsão legal para tanto.

4.4.4 Constatações sobre os recursos humanos

A atual sistemática de centralização dos dispêndios com recursos humanos no Ministério de Orçamento e Gestão provoca grandes distorções na avaliação das gestões dos gerentes dos programas na medida em que esses custos não estão incluídos nos respectivos programas.

Merece destaque também aspectos relativos à alocação, qualificação e quantidade de recursos humanos disponível. Apesar dos avanços obtidos na reestruturação de determinadas carreiras, esses problemas ainda persistem. O MOG identificou os seguintes entraves à boa execução dos programas:

- a) grande dependência de recursos humanos terceirizados, consultores e técnicos especializados por parte das equipes gerenciais que

compromete não só a continuidade dos programas, como também a internalização do conhecimento na organização e o investimento em capacitação, na medida em que não são considerados aceitáveis altos custos com capacitação num ambiente organizacional onde há alta rotatividade de recursos humanos;

- b) a qualificação insuficiente das equipes locais, no caso dos programas com ações de execução descentralizada, problema que se agrava na mesma proporção em que os recursos do Governo Federal têm sido fortemente descentralizados;
- c) baixa qualificação das equipes gerenciais quanto às atividades relacionadas a planejamento, orçamento, avaliação e controle dos programas. O sucesso do modelo de gestão depende, em parte, desta qualificação, uma vez que pretende envolver as áreas fim e operacional no ciclo de gestão do Governo;
- d) os programas representam, em muitos casos, apenas uma parte do que as organizações realizam. O programa ainda permanece como referência essencialmente para ações orçamentárias, apesar dos esforços para incorporar as demais atividades desenvolvidas pela administração pública federal que não estão explicitadas em ações, mas que são fundamentais para o alcance dos resultados do governo. Isso significa dizer que os recursos humanos são alocados para outras atividades que não estão ligadas diretamente ao programa. Os dirigentes, por sua vez, dividem seu tempo entre os programas e as outras atividades inerentes ao funcionamento da organização. Nessas

condições, os programas não incorporam o custo de pessoal e de parte do custeio envolvido na execução do programa;

- e) as despesas de pessoal ativo do Governo federal estão agrupadas, juntamente com as demais despesas administrativas, num programa denominado Apoio Administrativo, presente em todas as unidades administrativas orçamentárias. O principal item de custo da administração, o custo de pessoal – cerca de 85% do total das despesas administrativas do Governo Federal - não está relacionado a nenhum programa finalístico.

Conclui o MOG que a permanecer esse quadro, de falta de uma contabilidade gerencial que incorpore o custo de pessoal e custos administrativos aos programas, continuará existindo um processo dual de gestão pública. De um lado, a gestão das atividades organizacionais que não estão incluídas no programa, que mobilizam tradicionalmente um contingente elevado de recursos humanos e são conduzidas pela hierarquia funcional das organizações. De outro lado, a gestão implementada a partir dos programas presentes no PPA e nos orçamentos, conduzida pelos gerentes, representa um passo importante no processo gradual de acoplamento dessas duas facetas da gestão pública será a criação de um sistema de contabilidade gerencial que incorpore a conta de pessoal e de custeio nos programas finalísticos do Governo e monitore os custos de todas as atividades da administração pública.

Em resumo, há ainda sérios problemas no sistema de planejamento brasileiro, conforme sobejamente demonstrado. Não bastassem todos os entraves detectados nos relatórios do MOG, do TCU e do Banco Mundial, questão de fundamental

importância para o alcance desse objetivo, mencionada por Schick (1998), sequer foi incluído na agenda dos administradores: A quantificação dos custos das ações relativas ao programas. Isso requer o desenvolvimento de uma contabilidade de custos ainda inexistente na esfera federal, que está sendo proposto na LRF, mas que ainda não se tornou realidade.

Capítulo V

5. Avaliação como instrumento de gestão: um objetivo ainda distante

Utilizar a avaliação como instrumento de gestão pressupõe a existência de condições favoráveis para o desenvolvimento de trabalhos dessa natureza, a implantação de estratégias para aplicação dos resultados obtidos e a conscientização dos atores envolvidos, quanto à importância de transformar esse objetivo em tarefa corriqueira.

Vimos anteriormente que o planejado nem sempre foi executado a contento e que os mecanismos de avaliação existentes não possibilitam a verificação de forma adequada da utilização eficiente dos recursos financeiros e humanos e dos bens materiais disponíveis. Além disso, as avaliações realizadas não têm sido utilizadas tempestivamente para correção dos planos.

Há inúmeras avaliações realizadas nos programas pelo Ministério do Planejamento e pelo Controle Interno, desde aproximadamente o ano de 1997. Todavia, chama a atenção o fato de que muitos desses problemas permanecem insistentemente na ordem do dia, sem que se tenha adotado soluções. Outra característica verificada é que as grandes mudanças na forma de planejar ocorrem quando da alteração do mandato dos governantes, como foi o caso da transição entre os PPAs de 1996, 2000 e 2004, relegando-se a segundo plano as intenções inseridas nos próprios planos, relativas à realização das avaliações de forma sistemática, cujas constatações serviriam para correção contínua de rumo das políticas públicas.

Reforçam essa assertiva as diversas constatações do TCU e do Banco Mundial nos trabalhos já mencionados. Em verdade, saliente-se que foram realizadas diversas alterações no decorrer de plano de 2000. Estas, porém, resultaram quase que exclusivamente da necessidade de adaptação aos objetivos do governo, e não das constatações verificadas nas avaliações.

5.1 O Problema dos indicadores de desempenho

Não resta dúvida de que os indicadores, ao mesmo tempo em que representam uma importante ferramenta para realizar as avaliações, tem se constituído em um dos problemas mais difíceis de solucionar. As dificuldades para estabelecer a composição ideal que propicie uma avaliação o mais próxima possível da realidade requer atuação firme no sentido de capacitar os recursos humanos direcionados para essa tarefa e persistência por parte dos administradores. Conforme se verifica das menções inseridas nos tópicos anteriores, essa deficiência foi constatada no PPA de 1996, continuou no de 2000 e permanece no de 2004.

Auditoria realizada pelo TCU em 2004 sobre o projeto de Lei do plano 2004-07, constatou, a exemplo do que já ocorre no plano vigente, que a definição dos indicadores e seus índices ainda é o maior problema a ser enfrentado pelos formuladores das políticas públicas do governo. Dos 374 programas do projeto, apenas 192 (51%) apresentam indicadores com informações completas. A dificuldade na elaboração de indicadores de resultados continua sendo recorrente na administração pública, devido aos seguintes fatores:

- a) a falta de capacitação necessária ao corpo técnico para criação de índices de efetividade;
- b) a inexistência de fontes oficiais para efetuar a mensuração devida;
- c) a deficiência na coleta de dados;
- d) transversalidade de muitos programas, que envolvem os interesses de diversos órgãos simultaneamente;
- e) conflito de competências; e
- f) divergência entre a proposta do órgão setorial e o órgão central de planejamento.

Cita ainda o fato de que houve treinamento com o objetivo de capacitar as pessoas para tal mister, porém, tal iniciativa não proporcionou os conhecimentos necessários, dado o tempo insuficiente.

As mesmas constatações têm sido observadas, sistematicamente, nas avaliações específicas do TCU efetuadas em diversos programas governamentais. Isso representa um grave problema, posto que sem esses indicadores, geralmente não há como extrair dados confiáveis para balizar a atualização permanente dos planos.

5.2 O problema da transparência

Igualmente preocupante é a questão da transparência das ações do governo, sempre presente nas diretrizes dos planos, inclusive na LRF, e de fundamental

importância para o exercício do controle, que tem se transformado no exemplo mais acabado da retórica dos governantes.

Recentemente, o Congresso Nacional, ao analisar o PPA 2004-07²², fez constar observação específica acerca do assunto: “Um aspecto que dificulta o exame do plano refere-se à forma como esse foi enviado. O projeto não apresenta a classificação funcional, o que permitiria analisar as pretensões do governo pelas diversas áreas de sua atuação, como educação, saúde, transportes etc. Essas questões, aliadas à falta de regionalização do plano, prejudicam tanto a transparência como a apreciação legislativa do processo de planejamento e de orçamento”.

Veja-se, ainda, o seguinte trecho extraído Relatório do Relator da Comissão Mista de Orçamento – CMO do Congresso Nacional, relativo ao PPA 2004-07: “O Plano Plurianual, como uma peça de planejamento do governo, deve conter informações que indiquem de onde se irá partir e para onde se quer chegar. Deve trazer números que permitam o diagnóstico da situação atual (valor de referência) e a visualização da situação futura (valor em 2007)”.

Pegue-se também o exemplo do Relatório de Avaliação do PPA, exercício de 2004, que foi elaborado pelo governo antes mesmo do encerramento do ano, sem constar qualquer resultado da execução dos programas, caracterizando simplesmente uma réplica do próprio plano, na forma em que foi concebida, e contrariando as disposições contidas na lei que criou o plano.

São exemplos incontestáveis de que teremos ainda muito a progredir em termos de transparência. O alcance de tal objetivo exige firmeza e perseverança por um grande período de tempo e não basta somente fazer normas bem elaboradas e

criar órgãos e conselhos para realização do controle social. O cerne da questão está na disposição dos governos de enveredar decididamente por esse caminho e disponibilizar informações fidedignas à sociedade. Considerando, porém, o histórico do país pouco favorável à transmissão do controle para os cidadãos, surgem dúvidas sobre se haverá grandes progressos nesse aspecto e quando isso ocorrerá.

Capítulo VI

6. O Tribunal de Contas da União e o aprimoramento do planejamento

A importância do TCU para o aprimoramento do planejamento governamental é singular, dada a sua autonomia para atuar e a amplitude das competências a ele atribuídas pela Constituição Federal. Suas prerrogativas como órgão de controle externo vão além da simples verificação dos fatos e possibilitam o exercício da fiscalização em sentido amplo, utilizando, quando a situação assim o exigir, o poder coercitivo com o objetivo de impor aos gestores o cumprimento de determinações voltadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A introdução da administração gerencial voltada para a obtenção de resultados provocou no TCU debates profundos com intuito de situar o órgão no contexto da renovada Administração Pública e desenvolver procedimentos estratégicos de atuação que possibilitassem desempenhar bem o seu papel. Concluiu-se que se deveria redefinir a missão do órgão, reorganizar a estrutura administrativa e adotar procedimentos de fiscalização que tornassem factível ir além dos aspectos da eficiência e eficácia, para almejar também a efetividade, de forma a maximizar os efeitos das deliberações destinadas à correção dos problemas detectados.

Com esse status privilegiado que lhe proporciona exercer suas amplas funções com independência, o Tribunal tem todas as condições de assumir a condição de elemento propulsor do aprimoramento do sistema de planejamento,

bastando, para tanto, que direcione esforços suficientes nessa direção e torne mais efetivo o resultado dos trabalhos realizados.

É importante o Tribunal envidar esforços no sentido de atuar proativamente junto aos órgãos governamentais acompanhando a fase de estudos, levantamentos e elaboração dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, identificando as oportunidades de melhoria e oferecendo sugestões corretivas, sem se descuidar de verificar a implementação tempestivas dessas sugestões.

Essas fases são de fundamental importância, pois envolvem a definição de toda a estrutura geral e específica que irão prevalecer durante o quadriênio. É possível nessas fases verificar a consistência das diretrizes gerais, dos programas e dos indicadores de desempenho, bem como a coerência entre os planos com a LDO e os orçamentos. Os benefícios advindos de trabalho proativo bem-sucedido seguramente ultrapassam os benefícios de avaliações realizadas posteriormente. Poder-se-ia, em razão da tempestividade da fiscalização, obter melhora significativa no desempenho das ações governamentais, na medida em que se exigisse a definição de estruturas adequadas e de elaboração dos programas e dos indicadores em bases consistentes. Como consequência, estariam também estabelecidas as condições necessárias à avaliação dos programas, facilitando a tarefa dos órgãos de controle e resultando em maior qualidade de informações nos trabalhos, que serviriam de base para o aperfeiçoamento do planejamento.

Infelizmente, o TCU ainda não conseguiu alcançar esse nível de controle capaz de apontar em tempo real as oportunidades de melhoria e elevar a avaliação

à condição de principal instrumento de melhoria da gestão pública, alavancando os aspectos da eficiência, eficácia e efetividade dos programas governamentais.

Houve progressos quanto a esse ponto estratégico em recente trabalho desenvolvido sobre o PPA 2004, quando constataram problemas estruturais no projeto de lei que resultaram em determinações de cunho corretivo. Mas o que se pretende abordar aqui é que a investigação traria resultados mais significativos se conseguisse introduzir os achados da fiscalização antes da aprovação pelo Congresso, visto que depois da aprovação torna-se difícil, quando não impossível convencer o governo a promover as alterações sugeridas.

Na fases de implementação e execução dos planos sempre surgem obstáculos inesperados capazes de prejudicar o alcance das metas, que geralmente exigem urgência no solucionamento dos entraves encontrados. Nesses casos, a opção adotada pelos gestores tende a ser aquela mais fácil de implementar, não importando se realmente é a mais adequada ao caso. Procedimentos como esses podem trazer enormes prejuízos à Administração durante a execução dos programas e provocar novos problemas que em determinadas situações são insolúveis. Daí a importância de acompanhar passo a passo o que está acontecendo no desenvolvimento dessas tarefas. Há também carência de controle nessas fases.

Mesmo nas fiscalizações realizadas ex post, não há ainda levantamentos que permitam aferir o impacto que os trabalhos do TCU tiveram no aperfeiçoamento do Planejamento governamental como um todo. As avaliações realizadas nos programas constataram uma diversidade de problemas, estando presente em praticamente todas elas a inexistência ou inadequação dos indicadores de desempenho, que resultaram em determinações e recomendações. O que se tem

observado, principalmente em relação às recomendações, é que há um período de tempo muito longo para a implementação das medidas, sendo que em alguns casos estas simplesmente não são realizadas.

O mesmo se pode dizer em relação aos exames realizados nas contas do governo, nas quais é comum se deparar com análises do tipo “conforme vem recomendando este Tribunal em seus relatórios sobre as contas governamentais dos últimos exercícios” (contas de 2003), evidenciando a necessidade de atuação mais incisiva no tocante a implementação das medidas, preferencialmente no tempo estipulado.

Ressalte-se que no site do TCU consta que em praticamente todas as avaliações de programas realizadas foram constatadas a inexistência de indicadores de avaliação e remetidas recomendações aos gestores com a finalidade de solucionar tal problema de fundamental importância para apuração de resultados. Considerando que trabalhos *ex post* já trazem consigo o fator da intempestividade das observações, o que geralmente acarreta recomendações para correção de rumo com certa defasagem de tempo, somadas à demora dos órgãos para dar cumprimento às deliberações e ao descumprimento de algumas dessas deliberações, não é difícil concluir que a efetividade do TCU nesse quesito ainda está longe do ideal.

CAPÍTULO VII

7. Conclusão

Como visto no decorrer do trabalho, o planejamento no país ainda apresenta inúmeros e sérios problemas nos seus três pilares básicos representados pelos planos plurianuais, pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelos orçamentos. Entre eles, destacam-se: o comprometimento da atividade de planejamento decorrente da não regulamentação sobre as diretrizes para elaboração do plano; a elaboração de diretrizes governamentais voltadas para a questão econômica/fiscal; o conceito difuso de resultados – confusão dos gestores e gerentes entre cumprimento de metas físicas e resultados; os problemas na concepção dos programas – dificuldade na formulação dos problemas, dos objetivos e das metas; a imprevisibilidade do fluxo de recursos – contingenciamentos, liberação de recursos abaixo do previsto e concentração de liberações no fim do ano; a opção pela administração de pessoal centralizada – cujas despesas ficam fora da avaliação de resultados dos programas; o planejamento pouco consistente - excessivas alterações na programação do PPA e dos orçamentos – modificações substanciais nas metas; a falta de priorização - anexo de metas e prioridades da LDO; a falta de indicadores de desempenho e a existência de indicadores inadequados; a acumulação de atividades e a falta de responsabilização dos gerentes de programa; a estrutura organizacional inadequada – competição entre programas e outras atividades dos ministérios; a inexistência de sistema de contabilidade de custos; e a falta de transparência das ações governamentais.

Restou comprovado também que o inter-relacionamento entre as atividades dos órgãos de controle com os planejadores e executores não ocorre no nível desejado em decorrência das dificuldades de realizar avaliações consistentes em meio a diversos obstáculos, como também em função dos resultados dos trabalhos não serem aproveitados como deveriam.

Espera-se que com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleçam-se condições mais favoráveis à atuação dos órgãos de planejamento e de controle, consubstanciadas na melhora da situação fiscal, na estruturação administrativa dos Estados e Municípios, na obrigatoriedade dos entes da federação elaborarem demonstrativos financeiros e relatórios de gestão e submetê-los periodicamente ao Executivo e ao TCU, na padronização da contabilidade pública nos três níveis de governo, na elaboração e implementação de sistemas de custos e na elaboração de metas fiscais como parte da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Tais exigências podem desencadear um processo mais ágil de avaliação e a retroalimentação do planejamento, pela imposição de realizá-las continuamente, dadas as características anuais da LDO, e poderá reduzir a inadequada prática de realizar mudanças significativas somente quando da elaboração dos PPAs.

Entretanto, não resolverão todos os problemas encontrados no sistema de planejamento, cujas conseqüências se fazem sentir na execução dos programas e na integração com o controle institucional na medida em que restringem a atuação dos órgãos criados com essa finalidade e inibem o aproveitamento das avaliações na retroalimentação dos planos.

Iniciativas por parte do Tribunal que propicie maior proximidade com órgãos encarregados de elaborar planos e executar os programas podem alterar esse panorama.

Grande parte dos problemas detectados é de natureza estrutural, cujas soluções tornam-se difícil de implementar após a aprovação das leis. Com isso, impõe-se adoção de estratégias de controle que possibilite ao Tribunal atuar antes que elas sejam aprovadas. Seria interessante formar equipe composta por representantes do TCU, do Congresso e do Controle Interno, com o objetivo de identificar de imediato os problemas, lacunas e imprecisões capazes de comprometer o desempenho das ações planejadas e a avaliação dos programas e exigir a imediata correção de rumo. Em outra linha de ação, poder-se-ia verificar a possibilidade de prever na legislação que os planos e as leis afins somente sejam aprovadas pelo Legislativo quando satisfeitas as correções sugeridas pelos órgãos de fiscalização.

Ainda em relação a esse aspecto torna-se relevante realizar ações educativas e preventivas direcionadas aos governos federais recém-empossados, nos moldes hoje aplicados aos prefeitos eleitos, inclusive cientificando-os a respeito das deliberações do Tribunal sobre assuntos de maior relevância na Administração, bem assim aos formuladores de políticas públicas e gestores quanto à importância de trabalhar com base em planos tecnicamente corretos.

Outra opção que pode contribuir significativamente para o bom desempenho governamental é a intensificação do acompanhamento sistemático nas fases de implantação e execução dos programas, de modo que as constatações verificadas sejam prontamente solucionadas com base em critérios adequados, o que poderia

ser viabilizado mediante ações coordenadas dos órgãos de controle nas três esferas de governo, bem como por um sistema tecnológico integrado a esses órgãos que fornecesse dados relevantes e possibilitasse a troca de informações gerenciais.

Já a questão da baixa efetividade do controle exercido pelo TCU pode ser significativamente melhorada com o monitoramento intenso sobre o cumprimento de todas as determinações e recomendações, adotando-se medidas firmes com vistas à agilização do saneamento dos problemas, quando constatada demora no cumprimento, e responsabilizando aqueles que não tiverem se empenhado para esse fim.

Quanto à regulamentação do PPA prevista na CF/88, foge à competência do TCU tal atribuição. Pode-se, porém, demonstrar ao Executivo e ao Legislativo a relevância que a questão representa para a formulação dos planos plurianuais, o que resultará em benefícios para todo o sistema de planejamento e proporcionará, por conseguinte, condições para o alcance dos objetivos dos governos.

Finalmente, pretende-se que esse trabalho contribua para reacender a discussão sobre a importância da avaliação como um instrumento valioso para aperfeiçoamento do sistema de planejamento; para demonstrar que há oportunidades de melhoria quanto à elaboração e execução dos planos, independente dos problemas de natureza fiscal; e evidenciar a importância do TCU como agente diferencial capaz induzir o aperfeiçoamento do sistema como um todo.

Bibliografia

- ¹ BRASIL: Constituição Federal de 1988.
- ² TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo. Ed. NDJ Ltda., 2002.
- ³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os Fundamentos Constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. In Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal – Ed. Dialética, 2001
- ⁴ CUÉLLAR, Leila. A Lei de Responsabilidade Fiscal e Convênios entre Entes da Federação. In Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal – Ed. Dialética, 2001.
- ⁵ NASCIMENTO, Carlos Valder . Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Editora Saraiva, 2001.
- ⁶ TORRES, Ricardo Lobo. Alguns Problemas Econômicos e Políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ed. Dialética, 2001.
- ⁷ AUCOIN, Peter. Administrative reform in public management: paradigms , principles. 1990.
- ⁸ HOOD, Christopher. Economic rationalism in public management: from progressive public administration to the new public management. 1994.
- ⁹ POLLITT, Christopher. Managerialism and the public services the anglo american experience. Oxford. 1990.
- ¹⁰ BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília. 1995.
- ¹¹ POLLITT, Christopher et al – Performance or compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries, 1999. Oxford University Press.
- ¹² BARZELAY, Michael, 1997 – Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE.
- ¹³ NEWCOMER, Kathrin E. – A preparação dos Gerentes Públicos para o Século XXI. Revista do Serviço Público, ano 50, abril-junho. 1999
- ¹⁴ MOORE, Mark H. – Criando Valor Público, Gestão estratégica no Governo. ENAP. Ed. Letras e Expressões. 2002
- ¹⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Acompanhamento do PPA, exercício de 1999.
- ¹⁶ GARCIA. Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Texto Para Discussão nº 726. IPEA. 2000.
- ¹⁷ BANCO MUNDIAL. Brasil: relatório sobre a avaliação dos sistemas de administração e controle financeiros do país. 2002.

¹⁸ Ministério do Orçamento e Gestão - Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000-2003, exercício de 2001.

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, exercício 2003.

²⁰ SCHICK, A. A contemporary approach to public expenditure management, 1998. Monografia – Governance, Regulation and Finance Division, World Bank Institute.

²¹ Tribunal de Contas da União – Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, exercício de 2001

²² BRASIL. Relatório do Relator da Comissão Mista de Orçamento – CMO do Congresso Nacional relativo ao PPA 2004-07 – Site do Senado Federal – Orçamento O Plano Plurianual