



SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

Adriana Rodrigues dos Santos

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NO SETOR PÚBLICO:
A Experiência do PPA do Governo Federal no Período 2000-2011**

Brasília

2012

Adriana Rodrigues dos Santos

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NO SETOR PÚBLICO:
A Experiência do PPA do Governo Federal no Período 2000-2011**

Monografia/TCC apresentado(a) ao Instituto Serzedello
Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da
avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público.

Orientador: Oliveira Alves Pereira Filho

Brasília

2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Santos, Adriana Rodrigues dos.

Monitoramento e avaliação de programas no setor público [manuscrito] : a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011 / Adriana Rodrigues dos Santos. -- 2012.

69 f.

Orientador: Oliveira Alves Pereira Filho.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Orçamento Público, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Controladoria-Geral da União, Secretaria de Controle Interno (SFC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Senado Federal, Universidade do legislativo (Unilegis); Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2012.

1. Programa de governo, avaliação, Brasil, 2000-2011. 2. Plano plurianual (PPA), Brasil. 3. Políticas públicas, Brasil. I. Título.

CDU 338.26(81)

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NO SETOR PÚBLICO:

A Experiência do PPA do Governo Federal no Período 2000-2011

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público

2º Semestre de 2012

Adriana Rodrigues dos Santos

Banca Examinadora:

Oliveira Alves Pereira Filho

André Guimarães Resende Martins do Valle

Brasília, 30 de novembro de 2012

Dedico esse trabalho a minha família pelo incentivo e apoio em
todos os momentos.

Agradecimentos

Ao meu orientador pelas contribuições e importantes apontamentos durante a realização do trabalho.

À minha irmã pelas sugestões apresentadas.

À Márcia Joppert, ao Carlos Pinho e aos professores James Giacomoni e Fabiano Core pela presteza na disponibilização de parte do material utilizado.

Aos colegas Haroldo Areal e Marcelo Pires pela valiosa ajuda no levantamento e tratamento das informações quantitativas.

E a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho.

“Nas grandes batalhas da vida, o primeiro passo para a vitória é o desejo de vencer”.

Mahatma Gandhi

Resumo

Nos últimos anos, a atuação dos Estados na implementação das políticas públicas tem sido cada vez mais complexa e relevante. As crescentes demandas por eficiência e transparência na gestão dessas políticas têm exigido dos governos um esforço contínuo de aperfeiçoamento das práticas de gestão. Nesse contexto, o uso de técnicas de monitoramento e de avaliação para aferir os resultados dos programas governamentais torna-se de fundamental importância para se ter uma melhor compreensão do desempenho da atuação governamental no uso dos recursos públicos. No caso brasileiro, as práticas de monitoramento e de avaliação vêm adquirindo relevância na agenda de gestores e maior atenção de pesquisadores. Entretanto, constata-se a pouca apropriação das informações produzidas, o que impede a efetiva utilização desses instrumentos nos processos decisórios e na gestão das políticas públicas. Nesse sentido, o estudo tem como objetivo geral analisar aspectos que influenciaram na implementação das práticas de monitoramento e de avaliação no Governo Federal. Esta análise tem como escopo as práticas desenvolvidas sob coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no período 2000-2011. A partir de pesquisas bibliográfica e documental acerca do tema e da análise dos indicadores do PPA nesse período, conclui-se que houve avanços no que se refere ao reconhecimento da importância das atividades de monitoramento e de avaliação no setor público federal. No entanto, verifica-se ainda a existência de restrições que comprometem a qualidade das informações produzidas, entre elas: insuficiência na geração de informações sobre resultados; falta de capacitação dos envolvidos nos processos de monitoramento e de avaliação; e inadequação dos indicadores para a aferição dos resultados. Dessa forma, observa-se a existência de desafios para a consolidação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação orientado para resultados no âmbito do Governo Federal. Nesse contexto, espera-se que o trabalho contribua para futuras discussões acerca do aperfeiçoamento das práticas de monitoramento e de avaliação a partir do mapeamento dos principais avanços e desafios encontrados em experiências anteriores.

Palavras-chave: Monitoramento e Avaliação. Gestão das políticas públicas. Plano Plurianual. Indicadores.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Papéis complementares do monitoramento e da avaliação	19
Quadro 2 - Propriedade dos indicadores.....	26
Quadro 3 - Quadro resumo dos aspectos relacionados ao monitoramento e avaliação no período 2000-2011.....	48
Figura 1 - Cadeia de Resultados	20
Figura 2 - Etapas da Avaliação.....	36
Figura 3 - Modelo integrado plano/orçamento/execução/avaliação.....	39
Figura 4 - Ciclo de gestão.....	43
Gráfico 1 - Total de indicadores em programas Finalísticos no período 2000-2011	53
Gráfico 2 - Percentual de indicadores finalísticos apurados no período 2000-2011	55
Gráfico 3 - Percentual de indicadores com índices em branco no período 2008-2011	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total de programas constantes do PPA no período 2000-2011 por tipo.....	52
--	----

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Mundial

CF/88 – Constituição Federal da República Brasileira de 1988

CMA – Comissão de Monitoramento e Avaliação

CTMA – Comitê Técnico de Monitoramento e Avaliação

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEC – Ministério da Educação

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MF – Ministério da Fazenda

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PPA – Plano Plurianual

PPI – Projeto Piloto de Investimento

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SIGPlan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SisPAC – Sistema de Monitoramento do PAC

SMA – Sistema de Monitoramento e Avaliação do Governo Federal

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

TCU – Tribunal de Contas União

UMA – Unidade de Monitoramento e Avaliação

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	METODOLOGIA.....	15
3	REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
3.1	O Monitoramento e Avaliação na Gestão por Resultados.....	16
3.1.1	Conceitos e Características.....	17
3.1.2	Dimensões do Resultado.....	20
3.1.3	O Uso do Monitoramento e da Avaliação no Setor Público.....	22
3.2	O Papel dos Indicadores nas Atividades de Monitoramento e Avaliação.....	24
4	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	27
4.1	A Experiência da Austrália.....	27
4.2	A Experiência Canadense.....	28
4.3	A Experiência Chilena.....	30
5	ANÁLISE DO MONITORAMENTO E DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DO PPA NO PERÍODO 2000–2011.....	32
5.1	O Contexto Histórico: A Reforma Gerencial da Administração Pública.....	32
5.2	O Monitoramento e a Avaliação no PPA 2000–2003.....	34
5.3	O Monitoramento e a Avaliação no PPA 2004–2007.....	38
5.4	O Monitoramento e a Avaliação no PPA 2008–2011.....	43
5.5	Desafios para um Sistema de Monitoramento e Avaliação no Setor Público.....	46
6	ASPECTOS QUE INFLUENCIARAM NA EFETIVA UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES DE PROGRAMAS NO PERÍODO 2000–2011.....	51
6.1	Contextualização.....	51
6.2	A Adequação dos Indicadores para Aferição dos Objetivos dos Programas.....	52
6.3	A Apuração dos Índices dos Indicadores.....	54
6.4	A Existência de Parâmetros de Referência.....	56
6.5	A Relação das Informações de Resultado nos Processos de Alocação de Recursos.....	57
7	CONCLUSÃO.....	59
	REFERÊNCIAS.....	62

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto de expansão da atuação do Estado, dadas as crescentes demandas por políticas públicas, e de limitação de recursos públicos, cresce a necessidade de maior eficiência e transparência da atuação governamental. Como resposta, no campo da gestão organizacional, observa-se, ao longo dos últimos anos, uma tendência mundial à modernização nas práticas de gestão, com vistas a melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados por meio da gestão eficiente dos recursos públicos. Nesse contexto, o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e de avaliação para assegurar melhores resultados na gestão pública vem adquirindo maior relevância tanto na agenda dos gestores como na atenção dedicada por diversos pesquisadores ao tema.

No caso brasileiro, observa-se que a adoção sistemática das atividades de monitoramento e de avaliação de programas do Governo Federal ocorreu a partir do Plano Plurianual (PPA) 2000–2003, que introduziu uma cultura gerencial orientada para resultados no âmbito da administração pública. Além das práticas de monitoramento e de avaliação, o modelo gerencial adotado previa também a definição de metas, a atribuição de responsáveis e o uso de indicadores para a aferição dos resultados. No entanto, passados alguns anos, constatam-se ainda dificuldades na implantação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação no âmbito do Governo Federal orientado para resultados.

Dessa forma, tem-se como objetivo geral da pesquisa analisar aspectos que influenciaram na implementação do modelo de monitoramento e de avaliação do Governo Federal no período 2000–2011, de modo a subsidiar futuras discussões acerca do aperfeiçoamento dos processos de monitoramento e de avaliação.

Esse objetivo será alcançado a partir dos seguintes objetivos específicos:

- (i) descrever o contexto que norteou a implementação das práticas de monitoramento e de avaliação no Brasil;
- (ii) identificar variáveis associadas à implementação das práticas de monitoramento e de avaliação no Governo Federal durante o período 2000–2011 (avanços e desafios); e
- (iii) identificar possíveis fatores que influenciaram a utilização dos indicadores como instrumento para aferição dos resultados no período 2000–2011.

O foco do estudo será a análise das práticas de monitoramento e de avaliação dos programas constantes do PPA federal no período 2000–2011. Isso porque o PPA consiste no

instrumento de planejamento do Governo Federal. Nele estão previstos os objetivos, diretrizes e metas da administração pública federal, bem como as opções estratégicas que orientam a definição dos orçamentos anuais e viabilizam o conjunto da atuação estatal.

Serão objetos de análise os PPAs 2000–2003, 2004–2007 e 2008–2011, desenvolvidos sob coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). A delimitação adotada justifica-se pela importância que tem sido dada ao tema no setor público; pela possibilidade de extração de lições após mais de uma década de experiência nas práticas de monitoramento e de avaliação de programas constantes dos PPAs do Governo Federal; e pelo fato de o modelo de monitoramento e de avaliação instituído no PPA do Governo Federal servir de exemplo, em muitos casos, para os demais entes da Federação.

Ademais, o reconhecimento, na Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei do PPA 2012–2015 (Plano Mais Brasil) ao Congresso Nacional, da importância e do desafio de se construir um sistema de monitoramento e de avaliação, como condição essencial para o aperfeiçoamento da ação governamental, reflete na prática a relevância e a oportunidade do tema. A própria Mensagem ressalta a importância de se levar em consideração as experiências de monitoramento e de avaliação acumuladas no setor público, em âmbito nacional e internacional.

Este estudo apresenta ainda considerações acerca dos indicadores de programas constantes do PPA no período compreendido entre 2000 e 2011. Dessa forma, tendo como referência o conjunto dos indicadores existentes, busca-se identificar possíveis fatores que influenciaram na sua utilização como instrumento de aferição dos resultados dos programas.

O trabalho está estruturado em sete capítulos. Além desta introdução, no segundo capítulo descreve-se a metodologia da pesquisa e os procedimentos utilizados para coleta de dados. No terceiro, apresentam-se o referencial teórico e os principais conceitos que serviram de base para a realização da pesquisa. Do quarto capítulo, consta um breve relato das experiências internacionais em monitoramento e avaliação, em alguns países selecionados. No quinto capítulo apresenta-se, descreve-se e analisa-se a implementação das atividades de monitoramento e de avaliação nos PPAs 2000–2003, 2004–2007 e 2008–2011, expondo-se os avanços e os desafios identificados na pesquisa bibliográfica realizada. No sexto, constam possíveis fatores que influenciaram na utilização dos indicadores como instrumento de aferição dos resultados no período 2000–2011. Por fim, o último capítulo apresenta as conclusões decorrentes do trabalho.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adotada e realizada é de natureza aplicada, que se enquadra nos tipos descritiva e exploratória. Gil (2009) observa que pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinado fenômeno, estabelecendo relações entre suas variáveis. O mesmo autor aponta ainda que pesquisas exploratórias visam proporcionar maior familiaridade com o problema, a partir do desenvolvimento de conceitos e ideias, com vistas a torná-lo mais explícito. A pesquisa apresenta também uma abordagem qualitativa, uma vez que se busca compreender as características situacionais do ambiente natural que não podem ser traduzidas em números (SILVA; MENEZES, 2005).

Quanto aos procedimentos técnicos, foram incorporados aspectos das pesquisas bibliográfica e documental. Dessa forma, as publicações a respeito do tema em estudo constituem eixo central por contribuírem para melhor compreensão do tema.

De forma geral, tanto a pesquisa bibliográfica como a documental serviram para subsidiar a análise qualitativa a fim de melhor se compreender o contexto das práticas de monitoramento e de avaliação durante o período. Inicialmente, buscou-se, na literatura nacional e internacional, informações sobre os sistemas de monitoramento e de avaliação no setor público. Posteriormente, foi realizado um levantamento dos aspectos que influenciaram as atividades de monitoramento e de avaliação no período, considerando-se os diversos pontos de vista de instituições e de especialistas no assunto. Destacam-se como fonte de informações a legislação referente ao tema e os acervos documentais produzidos pelo MP, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Banco Mundial (BID) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros. Adicionalmente, como forma de subsidiar a pesquisa, levantaram-se informações relacionadas aos indicadores de programas do PPA existentes na base do módulo de monitoramento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan).

No que se refere à análise dos indicadores, a pesquisa apresentou limitações decorrentes da dificuldade operacional de cruzamento das informações para a realização de análises mais aprofundadas. O SIGPlan não disponibiliza funcionalidades que permitam a realização de pesquisas acerca dos indicadores, nem fornece relatórios que permitam a investigação de todos os atributos. E, ainda, as informações dos indicadores só podem ser obtidas se for acessado programa por programa.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo tem por objetivo a apresentação de aspectos importantes relacionados aos sistemas de monitoramento e de avaliação que servirão de base para análise da pesquisa. Primeiro, discute-se o papel desses sistemas na gestão por resultados. Em seguida, são apresentados os principais conceitos e definições relacionadas ao monitoramento e à avaliação. Por fim, discorre-se sobre a função do indicador na operacionalização desses sistemas.

3.1 O Monitoramento e Avaliação na Gestão por Resultados

Nos últimos anos, as administrações públicas de diversos países vêm enfrentando pressões de vários setores por maior eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos, o que tem exigido dos governos um esforço contínuo de aprimoramento das práticas de gestão pública. Como resposta a essas demandas, a partir da década de 90, diversos países promoveram reformas em suas administrações, inserindo uma nova forma de gestão pública orientada para resultados, cuja ênfase está na eficiência do gasto e na qualidade das políticas públicas.

De acordo com López e Moreno (2010), a reforma surge primeiramente nos países desenvolvidos como forma de enfrentar as crises fiscais e financeiras, ocorridas nos anos anteriores, e manter o nível de desenvolvimento já alcançado. Já nos países em desenvolvimento, o objetivo era acelerar o ritmo para alcançar maior desenvolvimento.

Seguindo a mesma linha, contudo sob uma perspectiva mais gerencialista, Ormond e Löffler (1999) destacam, entre outras, as seguintes condições para as reformas gerenciais: limitações fiscais ao crescimento do setor público; busca por formas efetivas de implementação de políticas públicas; pressão de grupos empresariais pelo desenvolvimento de um ambiente favorável para investimentos; prestação eficiente de serviços, mudanças culturais e tecnológicas; e mudanças no perfil da população.

Para Osborne e Gaebler (1994), o objetivo das reformas era desenvolver a capacidade empreendedora do Estado com ênfase na melhor utilização dos recursos e na busca pela

melhor prestação dos serviços prestados. Para isso, o Estado deveria substituir o modelo burocrático por um modelo gerencial. Os autores defendem ainda que o Estado deve investir em medidas que possibilitem realizar mais com menos, mediante o desenvolvimento de novas técnicas de gestão.

A reforma trouxe em seu bojo a orientação para resultados com ênfase numa atuação mais efetiva do Estado. Para Grau e Bozzi (2008), com a gestão orientada para resultados, há uma mudança de foco, em que os processos passam a se organizar em função da efetividade das ações públicas. É nesse contexto que as funções de monitoramento e de avaliação ganham importância, conforme observam as autoras.

Na mesma linha, ao analisar as reformas de gestão e sua influência na introdução dos mecanismos de monitoramento e de avaliação nos diversos países, Kusek e Rist (2004) observam que, a partir desse ambiente de reformas, as administrações públicas passam a reconhecer, nas funções de monitoramento e de avaliação, ferramentas importantes de apoio à gestão, com vistas a aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos e a efetividade das políticas públicas.

Nesse sentido, Makón (2008) observa que a implementação de uma gestão orientada para resultados no setor público deve envolver – além do desenvolvimento de processos sistemáticos de planejamento estratégico, de mudanças metodológicas no processo de formulação dos orçamentos e da otimização dos processos administrativos – a implantação de sistemas efetivos de monitoramento, controle e avaliação da gestão que permitam o acompanhamento dos resultados e processos por meio de indicadores que identifiquem os desvios e suas causas e a introdução de medidas corretivas tempestivas.

3.1.1 Conceitos e Características

De acordo com a definição da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o monitoramento é um processo contínuo de coleta de informações que utiliza de indicadores previamente definidos com a finalidade de fornecer informações sobre o progresso e o alcance dos objetivos (OCDE, 2002). Para Garcia (2001, p. 29), o monitoramento é “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”.

Já a avaliação é definida por Weiss (1998) como a atividade em que se busca aferir as operações ou resultados de um programa ou política, comparando-as a um conjunto de padrões (explícitos ou implícitos) previamente definidos, com vistas a contribuir para o seu aperfeiçoamento. A partir desse conceito, a autora identifica cinco elementos fundamentais que caracterizam as avaliações: o primeiro corresponde à natureza de investigação; o segundo e o terceiro elementos referem-se ao foco das avaliações, ou seja, se estas se concentram na análise das operações (como o programa está sendo conduzido) ou se concentram nos resultados do programa (efeitos e impactos proporcionados aos beneficiários); o quarto elemento está relacionado à definição de critérios para comparação em relação aos objetivos almejados; e, finalmente, o quinto elemento refere-se ao propósito das avaliações, isto é, a sua contribuição para o aperfeiçoamento dos programas.

Wholey et al. (2004) ressaltam ainda o caráter de aprendizado das avaliações que, segundo os autores, trata-se de uma importante estratégia para aprimorar o conhecimento sobre a forma como se estrutura o programa, assim como seus resultados práticos.

Desse modo, observam-se, dos conceitos apresentados, diferenças entre essas ferramentas. Cohen e Franco (2004) destacam que, enquanto o monitoramento é uma atividade interna da gerência que se realiza durante um período da execução, a avaliação pode ser realizada em qualquer momento: antes, durante ou mesmo algum tempo após a implementação de um projeto.

Seguindo a mesma concepção, Grau e Bozzi (2008) retratam a diferença entre os dois termos a partir da sua finalidade. Para estas autoras, o monitoramento consiste no acompanhamento de forma contínua de determinada intervenção a partir da utilização de indicadores de desempenho, porém não explica as razões de determinado nível de desempenho alcançado. A avaliação, no entanto, procura obter informação qualificada dos processos, dos resultados e dos impactos para compreendê-los e explicá-los mediante a utilização de ferramentas analíticas.

No âmbito das políticas públicas, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), ao tratar do ciclo de gestão de um programa federal, refere-se ao monitoramento como o acompanhamento contínuo da implementação de um programa, com vistas a promover o alcance dos resultados. A avaliação representa uma atividade pontual com a finalidade de subsidiar decisões, apresentar recomendações, prestar contas à sociedade e extrair lições (BRASIL, 2004a).

Não obstante as diferenças abordadas, Kusek e Rist (2004) identificam complementaridades entre os processos de monitoramento e de avaliação. De acordo com

eles, a primeira é sequencial, isto é, um processo levanta questões ou gera informações que serão respondidas ou irão subsidiar as análises do outro, de forma cíclica. A segunda é de informação, em que os dois processos podem utilizar os mesmos dados, porém realizam análises distintas. Por fim, a terceira é de interação, em que gestores utilizam os dois processos de forma articulada a fim de direcionar suas ações.

Essa visão também é compartilhada por outros autores. Para Garcia (2001, p. 33), o monitoramento apresenta-se como condição essencial para avaliação. A ideia central é que o monitoramento auxilie os processos avaliativos. Segundo o autor:

Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudanças provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não consegue avaliar a eficiência e a eficácia de suas intervenções.

Observa-se, das definições apresentadas, que as práticas de monitoramento e de avaliação, embora complementares, apresentam importantes distinções. Cada uma fornece informações úteis, mas em diferentes contextos. O monitoramento fornece informação a respeito do estágio de desenvolvimento de uma política, um programa ou um projeto em dado momento, em relação às respectivas metas e resultados. Já a avaliação evidencia o porquê das metas e dos resultados estarem ou não sendo atingidos (Kusek e Rist, 2004).

O quadro a seguir apresenta de forma resumida as diferenças e as complementaridades existentes entre os dois processos:

MONITORAMENTO	AValiação
Evidencia os objetivos do programa	Analisa porque os resultados pretendidos foram ou não foram alcançados
Vincula as atividades e seus recursos aos seus objetivos	Avalia contribuições causais específicas de atividades para resultados
Traduz os objetivos em indicadores de desempenho e fixa metas	Examina o processo de implementação
Coleta dados rotineiramente acerca desses indicadores, compara os resultados com as metas	Explora resultados não intencionais
Relata aos gerentes os progressos e os alerta dos problemas	Proporciona lições, destaca resultados significativos ou potenciais do programa, e oferece recomendações para melhorias

Quadro 1 - Papéis complementares do monitoramento e da avaliação
Fonte: Kusek e Rist (2004). Tradução nossa.

3.1.2 Dimensões do Resultado

Nas ações governamentais há uma relação de causa e efeito entre cinco elementos fundamentais: insumos, processos, produtos, resultados e impactos, em que um nível contribui para o outro. Assim, os insumos (*inputs*) utilizados nos processos levam à entrega de produtos (*outputs*), que geram a realização de resultados intermediários (*outcomes*), que contribuem para a modificação de uma realidade (impacto). Esta cadeia causal é ilustrada na Figura 1:

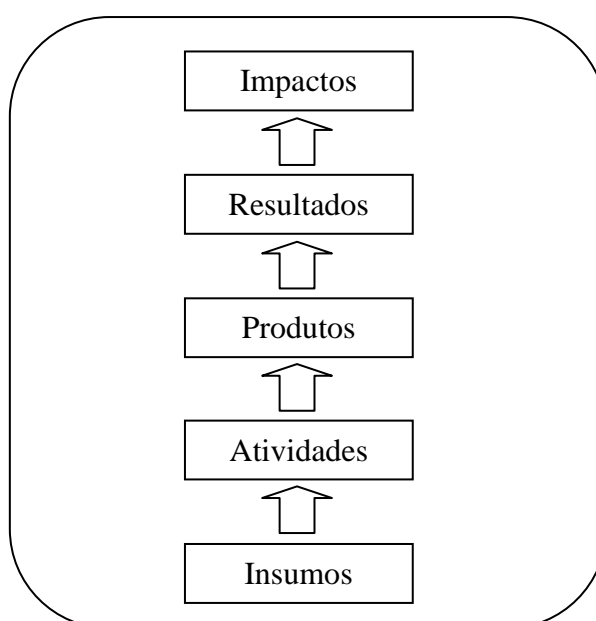


Figura 1 - Cadeia de Resultados

Fonte: Binnendijk (2000 apud KUSEK; RIST, 2004). Tradução nossa.

Segundo a OCDE (2002, p. 33), os resultados seriam encontrados nos produtos (*outputs*), resultados intermediários (*outcomes*) e impactos. Essa Organização define resultado como sendo “o produto, efeito ou impacto (intencional ou não, positivo e/ou negativo) de uma intervenção de desenvolvimento”.

Kusek e Rist (2004, p. 16), no entanto, divergem quanto ao elemento produto. Para eles, ao se apresentar o produto como resultado, não se responde a pergunta “para quê”, essencial para o conceito de resultado.

Building a school, paving a road, or training rural clinic workers does not, in our view, answer the “so what” question. These are outputs—and now one goes on to say “so what.” What are the results of having this school building, this paved road, or these trained clinic workers?

Sob perspectiva mais ampla, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2011, p. 23) caracteriza o resultado como “a última etapa do processo transformador, na qual insumos (recursos humanos, institucionais e financeiros) são utilizados para realizar atividades que levam os produtos a contribuírem para a mudança desejada de determinada situação”. Isto quer dizer, o resultado nada mais seria do que a interação resultante desses elementos.

O conceito de resultado no setor público é apresentado, no Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública do MP (BRASIL, 2009a, p. 6), da seguinte forma:

Uma boa gestão é aquela que alcança resultados, independentemente de meritórios esforços e intenções. E, alcançar resultados, no setor público, é atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público.

Além do conceito de resultado para o setor público, faz-se necessário compreender suas dimensões. A literatura apresenta um número variado, contudo, há consenso em três dimensões de resultado: eficiência, eficácia e efetividade.

A eficiência é definida por Giacomoni (2010, p.353) como “[...] a relação entre duas magnitudes: a produção física de um produto, seja um bem ou serviço, e os insumos ou recursos que serão utilizados para alcançar esse nível de produto”. Na Constituição Federal de 1988 (CF/88), a eficiência é concebida como princípio norteador da atuação do Estado, conforme argumenta Meirelles (2006, p. 94):

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

Para a OCDE (2002), a eficiência mede como, economicamente, os recursos ou insumos se transformam em resultados. Nesse sentido, a contribuição da dimensão eficiência está na possibilidade de redução dos gastos governamentais e de otimização dos recursos à disposição do Estado e da sociedade para alcance dos resultados (Abrucio, 1997).

Já a eficácia, de acordo com Cohen e Franco (2004), refere-se ao grau de cumprimento dos objetivos pretendidos, ou seja, em que medida as metas estão sendo alcançadas independentemente dos recursos alocados. Observa-se que essa dimensão envolve dois aspectos fundamentais: o primeiro, relacionado à definição de objetivos, e o segundo, à capacidade de gestão para fazer cumprir esses objetivos.

Por fim, a efetividade é conceituada por Osborne e Gaebler (1994, p. 381-382) como o grau de alcance do resultado esperado, ou seja, corresponde à transformação produzida em relação ao que foi planejado. Os autores ressaltam a importância dessa medida na atuação do setor público. Segundo eles, “quando medimos a eficiência, podemos saber quanto nos custa alcançar uma produção determinada; ao medir a efetividade, sabemos se nosso investimento valeu a pena”.

Para Cohen e Franco (2004), o conceito de efetividade pode ser visto sob duas perspectivas: em função do impacto produzido ou em função do grau de alcance dos objetivos almejados. Já Abrucio (1997, p. 18) resalta o aspecto qualitativo do termo que, segundo ele, “[...] a efetividade não é um conceito econômico – como a eficiência pura – mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos”. O autor considera essa dimensão essencial para a gestão de longo prazo, uma vez que as políticas públicas cada vez mais têm seu desempenho avaliado pela qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Assim, observa-se que a compreensão do conceito de resultado e suas dimensões é fundamental para o monitoramento e para a avaliação. Isso porque tais dimensões orientarão a escolha dos indicadores a serem utilizados nos processos de monitoramento e de avaliação.

3.1.3 O Uso do Monitoramento e da Avaliação no Setor Público

No que se refere à aplicação dos instrumentos de monitoramento e de avaliação no setor público, Kusek e Rist (2004) e Mackay (2006) destacam que há um vasto campo de aplicação. Segundo eles, o monitoramento e a avaliação podem ser usados, entre outras finalidades, para:

- (i) ajudar no gerenciamento de projetos, programas ou políticas públicas, trazendo informações sobre o desempenho e grau de alcance das metas almejadas;
- (ii) auxiliar na formulação do orçamento, fornecendo evidências sobre a implementação e resultados das políticas públicas para a tomada de decisão;
- (iii) servir como fonte de conhecimento, fornecendo feedback contínuo para o processo de gestão de forma a promover a aprendizagem organizacional; e
- (iv) promover a transparência e accountability, demonstrando os impactos e resultados das políticas públicas, como forma de se obter o apoio político e popular.

No que tange à alocação dos recursos, Schick (2008) destaca a importância de se ter informações sobre resultados para se desenvolver uma alocação orientada para resultados. O autor explica que isto requer a compreensão de como os recursos se transformam em resultados. E isso exige dos governos procedimentos de análise subsidiados por processos como a avaliação, o acompanhamento do desempenho (a partir de indicadores de produtos e resultados) e outros métodos capazes de estimar os impactos de mudanças políticas e financeiras nas políticas públicas da sociedade.

Grau e Bozzi (2008, p. 15) ressaltam, ainda, a importância das ferramentas de monitoramento e de avaliação não apenas no ambiente de gestão da política pública, mas como instrumento de controle político, gerencial e social. De acordo com as autoras:

A ênfase nos resultados promovidos com estes sistemas é uma forma de avançar na consecução de uma maior efetividade e transparência das ações governamentais e, também, uma maneira de aumentar as capacidades de incidir nos anseios coletivos, tais como o aumento da legitimidade do estado, o combate à corrupção, o bom uso do erário e a criação de políticas e serviços que aumentem o bem-estar social, reduzam a pobreza e combatam a desigualdade.

A literatura mostra também que as práticas de monitoramento e de avaliação na análise da gestão pública podem assumir múltiplas dimensões. A adoção de um modelo específico, portanto, depende de uma série de circunstâncias a serem consideradas na concepção desses sistemas. Na avaliação, por exemplo, Cohen e Franco (2004, p.108) ressaltam:

Nem todas as avaliações são iguais. Podem-se estabelecer diferenças entre elas segundo vários critérios, tais como o tempo de sua realização e os objetivos procurados, quem as realiza, a natureza que possuem, a escala que assume e a que alçada decisória são dirigidas.

Raciocínio análogo pode ser aplicado ao monitoramento, que, de acordo com Vaz (2009), pode ser realizado em diversos níveis, da alta direção ao operacional. Por isso, segundo o autor, na concepção de sistemas de monitoramento, devem-se considerar escolhas que vão desde a definição do objeto, do escopo e da periodicidade do monitoramento até os papéis, responsabilidades e articulação do sistema com as demais estruturas de governo.

No que se refere à implantação de sistemas de monitoramento e de avaliação no setor público, Kusek e Rist (2004) ressaltam que nem todos são capazes de garantir o desenvolvimento de uma cultura orientada a resultados. Eles fazem uma distinção entre sistemas de monitoramento e de avaliação tradicionais, que buscam responder perguntas acerca de insumos, atividades e produtos entregues – orientação típica da administração

pública tradicional –, e sistemas baseados em resultados, concebidos para fornecer informações sobre as consequências das ações de governo.

A diferença-chave, entre os sistemas tradicionais e os orientados a resultados, está nos elementos enfatizados no momento de realizar o monitoramento e a avaliação. Para os autores, a primeira abordagem não fornece aos formuladores de política e gestores uma compreensão do sucesso ou fracasso dessas políticas. Já os sistemas orientados a resultados asseguram ao gestor as informações sobre os progressos obtidos e os problemas encontrados na implementação das políticas públicas.

Outro aspecto levantado por Grau e Bozzi (2008) refere-se à utilização das informações geradas pelos sistemas de monitoramento e de avaliação para determinar as alocações de recursos públicos. Ao analisar a experiência de implantação dos sistemas de monitoramento e de avaliação em países da América Latina, as autoras apontam a necessidade de aperfeiçoamentos. A mesma situação também é observada por Kusek e Rist (2004). Para os autores, a necessidade de integração entre as informações de desempenho e o orçamento é reconhecida, mas tem-se mostrado em alguns países uma atividade ainda em progresso.

Com esse panorama, observa-se a utilidade do monitoramento e da avaliação no que diz respeito ao tratamento de questões relacionadas ao aprimoramento da gestão, à correção de rumos na implementação das políticas públicas. A geração de informações, entretanto, não é condição suficiente para a eficácia de um sistema de monitoramento e de avaliação. Segundo a literatura existente, a efetividade desses sistemas está diretamente relacionada ao real uso dessas informações. É necessário que os sistemas reflitam a preocupação com o desempenho das políticas públicas. Do contrário, tendem a se tornarem uma mera tarefa operacional (Kusek e Rist, 2004; Grau e Bozzi, 2008).

3.2 O Papel dos Indicadores nas Atividades de Monitoramento e Avaliação

O modelo de gestão pública orientado a resultados exige dos governos a utilização de processos estruturados e instrumentos adequados para aferir os resultados da ação governamental. Nesse sentido, construir um sistema de indicadores é condição essencial nas atividades de monitoramento e de avaliação.

A tarefa básica de um indicador é expressar, de forma simples, uma determinada situação que se deseja avaliar. De acordo com a OCDE (2002), indicadores são variáveis

quantitativas ou qualitativas que medem o grau das mudanças ocorridas após uma intervenção e ajudam a avaliar desempenho de uma organização. Para Ferreira et al. (2009, p. 24):

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Do ponto de vista das políticas públicas, os indicadores servem como balizadores da atuação governamental. São “instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade” (BRASIL, 2010a, p. 21).

Assim, levando-se em conta que um indicador expressa uma situação que se deseja acompanhar, a sua formulação passa pela análise da sua contribuição para a tomada de decisão. Para Kusek e Rist (2004), a partir dos indicadores, o gestor pode descobrir se os projetos, programas ou políticas estão no caminho certo ou se é necessário promover ajustes em relação às metas planejadas. No entanto, de acordo com os autores, os indicadores são apenas relevantes quando são aferidos em relação a um determinado objetivo, ou seja, no processo de definição de indicadores deve-se ter muito bem definidos os objetivos e as metas a serem alcançados.

Sob esse aspecto, cabe mencionar a diferença entre os termos objetivo, meta e indicador proposta por Cohen e Franco (2004). Segundo os autores, o objetivo é a situação que se pretende alcançar. A meta é a quantificação do objetivo, ou seja, o estágio desejável a ser alcançado em um determinado período de tempo. O indicador, por sua vez, seria a medida que permite verificar o nível de alcance do objetivo.

Com relação ao uso dos indicadores, observa-se que, durante o ciclo de gestão de um projeto, programa, política ou plano, as atividades de cada etapa utilizam-se de diferentes tipos de indicadores, a depender dos propósitos e critérios de análise aplicados para sua aferição (eficiência, eficácia e efetividade). Por isso, Jannuzzi (2009, p. 121) explica que:

[...] um bom sistema de monitoramento deve prover indicadores de insumo, processo, resultado e possíveis impactos do programa. Exemplificando, tal sistema deve permitir monitorar, simultaneamente, o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou sub-projeto; o uso dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos gerados pelos programas.

Kusek e Rist (2004, p. 80) apontam, ainda, para a necessidade de se estabelecer linhas de base que permitam a comparação:

The baseline is the first measurement of an indicator. It sets the current condition against which future change can be tracked. For instance, it helps to inform decisionmakers about current circumstances before embarking on projecting targets for a given program, policy, or project. In this way, the baseline is used to learn about current or recent levels and patterns of performance. Importantly, baselines provide the evidence by which decisionmakers are able to measure subsequent policy, program, or project performance.

Ressalta-se que a construção de indicadores é tarefa complexa, pois envolve muitas variáveis que podem influenciar na sua elaboração. Nesse sentido, a literatura especializada apresenta algumas propriedades necessárias para a formulação de um bom indicador, entre elas:

PROPRIEDADES	CARACTERÍSTICAS
Validade	O indicador deve representar a realidade que se deseja medir e modificar.
Confiabilidade	O indicador deve ter origem em fontes de informação confiáveis.
Simplicidade	O indicador deve ser de fácil obtenção e compreensão pelo público em geral e não envolver dificuldades de cálculo ou uso.
Sensibilidade	O indicador deve a avaliação tempestiva das mudanças decorrentes das intervenções realizadas.
Economicidade	As informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a custo razoável.
Estabilidade	O indicador deve possuir variáveis que permitam comparações, para se avaliar o desempenho ao longo do tempo.

Quadro 2 - Propriedade dos indicadores

Fonte: Adaptado de Indicadores de Programas: Guia Metodológico (2010)

Nesse contexto, a qualidade dos indicadores está diretamente condicionada à definição de níveis e critérios adequados desde sua formulação até a aferição. Assim, para que a informação do indicador seja efetiva do ponto vista de sua análise é fundamental que este esteja pautado em elementos técnicos coerentes que permitam a correta aferição dos resultados.

4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A busca pela melhoria da gestão pública e a conseqüente valorização dos processos de monitoramento e de avaliação são objetos de discussão em diversos países. Neste capítulo, será apresentada uma síntese das experiências internacionais em monitoramento e avaliação em países apontados pela literatura internacional como referências na aplicação desses instrumentos. Para isso, foram selecionados os seguintes países: a Austrália, um dos pioneiros na implantação de práticas de monitoramento e de avaliação e com forte tradição na cultura orientada para resultados no setor público; o Canadá, que serviu de inspiração ao modelo brasileiro; e, finalmente, o Chile, referência na América Latina no que se refere às práticas de avaliação.

Ressalta-se que as informações apresentadas a seguir tiveram como base estudos e publicações do Banco Mundial.

4.1 A Experiência da Austrália

A Austrália figura como um dos primeiros países a desenvolver sistemas de monitoramento e de avaliação, ainda em 1987. De acordo com Kusek e Rist (2004), o desenvolvimento de uma cultura de monitoramento e de avaliação das ações governamentais na Austrália foi motivado principalmente por pressões internas para melhor uso dos recursos públicos. Para Mackay (apud KUSEK; RIST, 2004), alguns aspectos favoráveis permitiram a implantação do modelo de monitoramento e de avaliação para todo o governo, entre eles: apoio político, capacidade institucional e de gestão, profissionalismo e ética do serviço público, sistemas orçamentário, financeiro e de contabilidade bem desenvolvidos e comprometimento com a transparência das ações.

Na experiência australiana, o Ministério das Finanças é o responsável pela coordenação das informações de monitoramento e de avaliação. Entre os mecanismos utilizados estão: desenvolvimento de avaliações governamentais e avaliações rápidas de projetos e produção de relatórios de desempenho. Essas informações são utilizadas principalmente no que se refere às decisões sobre alocações de recursos e melhoria da eficiência operacional das organizações (GUBBERMAN; KNOOP, 2011).

Durante muitos anos, o modelo australiano foi marcado pela concentração das funções de monitoramento e de avaliação pelo Ministério das Finanças. Porém, a partir de 1996, observa-se uma reformulação dos processos de monitoramento e de avaliação, com a descentralização dessas funções, que passaram a ser executadas pelos próprios ministérios, provocando menor centralização do Ministério das Finanças, com o objetivo de aumentar a apropriação e o compromisso das informações.

Today, monitoring and evaluation is left up to the individual departments and agencies. The formal M&E requirements have been relaxed considerably, and departments conduct M&E based on their own priorities. At the same time, departments are still required to report performance information in budget documents, and to report evaluation findings where available. Additionally, some evaluations continue to be mandated by the cabinet. The larger governmental departments are particularly active in commissioning formal evaluations and using the findings. (MACKAY, 2002 apud KUSEK; RIST, 2004, p. 29)

Mesmo com as mudanças promovidas no modelo inicial (por meio de uma abordagem descentralizada com uma menor participação do poder central nas decisões), a experiência australiana representa um bom exemplo da aplicação dessas práticas no gerenciamento dos programas de governo.

O que se observa é que este modelo contribuiu para as práticas de monitoramento e de avaliação desenvolvidas em outros países, ao introduzir um modelo de abordagem global baseado na maior responsabilização, com ênfase no desenvolvimento de planos estratégicos, indicadores de desempenho e no uso dos resultados das avaliações anuais nas revisões dos programas.

4.2 A Experiência Canadense

As práticas de avaliação no Canadá iniciaram há mais de 30 anos, quando, em 1977, foi lançada a primeira política de avaliação governamental em todo o Governo. Já o movimento em direção à intensificação das atividades de monitoramento teve seu marco a partir da década de 90, diante da introdução das práticas de gestão baseada em resultados e do reconhecimento da necessidade de se medir o desempenho (ACEVEDO et al., 2010).

No modelo canadense, as informações são utilizadas para promover melhorias na gestão dos programas, a aprendizagem e a prestação de contas. As informações têm como

ponto focal os seguintes atores: a Secretaria do Conselho do Tesouro, os departamentos governamentais, o Parlamento e o Auditor-Geral.

De forma resumida, esses atores têm as seguintes funções: a) a Secretaria do Conselho do Tesouro é o órgão responsável pela coordenação dos processos de monitoramento e de avaliação. No exercício de suas atribuições, ela estabeleceu um Centro de Excelência em Avaliação responsável pela política de avaliação e supervisão das práticas e produtos de avaliação; b) os departamentos são os órgãos responsáveis pela execução, monitoramento e avaliação dos programas. Cabe a estes garantir a aplicação da política de avaliação, elaboração dos planos de avaliação e dos relatórios de desempenho; c) o Parlamento, por sua vez, tem por função a discussão anual dos relatórios de desempenho; e d) o Auditor-Geral, que tem um papel independente, é responsável pela supervisão e análise sobre a economia, eficiência e eficácia das atividades do Governo. Este relata suas verificações diretamente ao Parlamento. Além desses atores, a mídia também tem um papel importante ao dar exposição aos resultados das ações do governo.

No que se refere às avaliações, o processo é descentralizado: ministros de departamento e gerentes participam e são corresponsáveis pelo processo. Cada departamento tem uma Unidade de Avaliação, órgão independente e vinculado diretamente à Secretaria-Executiva.

This position ensures that the evaluation function reflects the government's policy requirements and the deputy head's priorities in the department's work. The position generally reports to the deputy head or, at least, to ensure the independence of the departmental evaluation function, has direct access to the most senior official in the department (ACEVEDO et al. 2010, p. 27).

As avaliações são anuais e, ao final do processo avaliativo, define-se um plano para implementação das recomendações, pactuado entre o secretário-executivo dos departamentos, o chefe da unidade de avaliação e os gerentes de departamento responsáveis por implementar os programas.

No que diz respeito ao processo de monitoramento, cada departamento e seus gerentes responsáveis têm a responsabilidade de monitorar a execução de seus programas, determinar os indicadores de desempenho e elaborar um relatório anual de desempenho. Os relatórios detalham os recursos previstos e resultados alcançados pelo programa e pelo departamento. Os resultados desses relatórios são utilizados como subsídio para definição dos recursos a serem alocados e para a revisão das prioridades no exercício subsequente (BRASIL, 2004b).

Observa-se que o Sistema de Monitoramento e Avaliação brasileiro se assemelha ao modelo canadense, sobretudo no que se refere às práticas de avaliação: a realização de

avaliações anuais, o processo descentralizado com a participação dos gerentes e o foco no aprendizado. Além disso, segundo especialistas do Banco Mundial, a criação das Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) no Brasil teve como inspiração a experiência canadense, em que cada departamento (equivalente aos ministérios brasileiros) apresenta uma unidade de avaliação responsável pelo assessoramento dos dirigentes (MATSUDA et al.,2006).

4.3 A Experiência Chilena

O sistema de monitoramento e de avaliação no Chile surgiu inicialmente como uma necessidade no processo de formulação do orçamento e em respostas às reformas no setor público. As primeiras iniciativas ocorreram no início dos anos 90, sendo o modelo construído de forma gradual.

No Sistema de Monitoramento e Avaliação Chileno, são previstos seis componentes: o primeiro consiste em uma análise de custo e benefício ex-ante dos projetos de investimento como forma de assegurar a sua viabilidade; o segundo são os indicadores de desempenho, utilizados nas análises para formulação do orçamento; o terceiro corresponde aos relatórios de gestão global, em que cada ministério ou agência prepara um relatório, anualmente, contendo as informações sobre o seu desempenho; o quarto componente refere-se às avaliações de programas de governo (avaliações rápidas), que incluem uma análise do quadro lógico do programa; o quinto componente relaciona-se às avaliações de impacto sobre os efeitos de programa e implica em uma coleta de dados e análise mais rigorosa dos dados; e o sexto e último componente retrata as análises de despesas abrangentes, que estão relacionadas na avaliação de toda a organização e a partir do desenho e gestão institucional, do desempenho e uso dos recursos. As informações geradas nesses processos são utilizadas para determinar alocações orçamentárias, proporcionar melhorias nos processos internos de gestão e auxiliar a reformulação de programas (MACKAY, 2007).

A partir das avaliações são geradas recomendações e definidos compromissos e prazos com as instituições avaliadas. Na experiência Chilena, os seis componentes mencionados anteriormente são realizados sob a coordenação do Ministério das Finanças, órgão responsável pelo sistema de monitoramento e de avaliação.

O processo de avaliação é externo, isto é, as avaliações são independentes, executadas por especialistas, universidades ou empresas de consultorias contratadas pelo Ministério das

Finanças. A seleção é feita através de concursos públicos. Porém, contam com a participação dos órgãos responsáveis pela execução dos programas (ACEVEDO et al., 2010). Todavia, podem-se enfrentar dificuldades na adoção deste tipo de abordagem, conforme assinala Mackay (2006, p. 9):

El inconveniente de este planteamiento es que los ministerios sectoriales, que hacen poco uso de las evaluaciones encargadas por el Ministerio de Hacienda, no llegan a identificarse con sus resultados. No obstante, ello podría no representar un problema demasiado grande en Chile, donde el poderoso Ministerio de Hacienda puede utilizar los resultados de la evaluación no sólo en apoyo de las decisiones presupuestarias, sino también para imponer a los ministerios sectoriales cambios en la gestión y en los programas.

Os principais envolvidos nos sistemas de monitoramento e de avaliação são o Ministério das Finanças, responsável pela coordenação do processo de monitoramento e de avaliação, as instituições públicas responsáveis pela execução dos programas e o Congresso Nacional, que recebe as informações como forma de subsidiar o processo de discussão do orçamento. No que se refere à transparência das informações, os resultados das avaliações são de caráter público para todos os atores políticos e sociais. No que se refere ao uso das informações no processo orçamentário, assim como no Brasil, Guzmán (2006) aponta que ainda existem desafios quanto à integração das informações provenientes de processos como avaliação no ciclo orçamentário.

Uma das principais contribuições do modelo chileno é a coexistência de várias linhas de avaliações como forma de subsidiar os processos de gestão. Essa diversificação ocorreu de forma gradual e decorre da inexistência de uma única metodologia capaz de explicar o funcionamento e os resultados de diferentes programas públicos. Com a aplicação de diferentes abordagens de avaliação, o Chile representa uma referência na implementação das avaliações no setor público.

5 ANÁLISE DO MONITORAMENTO E DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DO PPA NO PERÍODO 2000–2011

A análise do Monitoramento e da Avaliação dos programas do PPA apresentada neste estudo será delimitada às práticas desenvolvidas na gestão dos programas do Governo Federal, sob a coordenação do MP, e tem como base os trabalhos técnicos elaborados por especialistas sobre o tema, bem como os documentos produzidos pelo MP e pelo TCU durante o período 2000–2011.

5.1 O Contexto Histórico: A Reforma Gerencial da Administração Pública

A partir da década de 90, vários países adotaram iniciativas de maior integração entre os processos de planejamento, orçamento e gestão, com a incorporação de informações de desempenho na gestão das políticas públicas. No Brasil, as ideias difundidas pela Nova Gestão Pública (NGP) se materializaram com a reforma gerencial da administração pública de 1995. Com efeito, a reforma gerencial implementada por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha, entre seus principais objetivos, a redefinição do papel do Estado na condução das políticas públicas.

Como instrumentos básicos para a reforma, foram utilizados os Orçamentos Anuais e os Planos Plurianuais (BRESSER, 2000). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado preconizava mudanças importantes na área de orçamento, a partir da adoção de um modelo baseado na fixação de objetivos e de mecanismos de avaliação de resultados, tendo como contrapartida maior flexibilização na execução orçamentária (BRASIL, 1995). Nessa linha, Core (2004, p.7) explica:

A importância do processo orçamentário como implementador de reformas gerencialistas também se verificou em relação a outros países. A convicção é de que a transformação do processo orçamentário, no sentido da evolução de um instrumento orientado para controle dos gastos, em direção a um outro focado na produção pública, com a busca sistemática de resultados específicos, é de fundamental importância para o bom êxito de quaisquer reformas dessa natureza.

Dessa forma, com a ênfase nos resultados alcançados, os orçamentos passariam a ter um papel estratégico na condução das políticas públicas, na medida em que, integrados aos planos, não teriam como base uma análise estritamente fiscal. Nesse contexto, em 1998, o Governo Federal editou o Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabeleceu normas para a elaboração e a gestão do PPA 2000–2003 e dos Orçamentos da União. O esforço de modernização orçamentária contemplava dois pressupostos: a realidade problematizada e a cobrança de resultados (responsabilização). A partir desses pressupostos, o novo sistema de planejamento e orçamento deveria contemplar as seguintes características:

- a) Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;
- b) Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica;
- c) Concepção dos programas que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- e) Atribuição de indicadores aos objetivos, e aos produtos, metas (BRASIL, 1999, p. 3).

A edição do Decreto nº 2.829, de 1998, introduziu também um novo modelo de gerenciamento. Esse modelo gerencial, adotado a partir do PPA 2000–2003, tinha por objetivo atribuir responsabilidades e orientar os esforços das equipes envolvidas na execução para a obtenção de resultados, como explica Garces e Silveira (2002, p. 59):

A forma encontrada para assegurar a qualidade do gerenciamento foi a de criar a figura do gerente, o monitoramento em rede, com o apoio de um sistema de informações gerenciais, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.

O programa passou a ser a unidade básica de gestão, reforçando o comprometimento com a cultura gerencial e com a obtenção de resultados. Desde então, o programa enquanto instrumento de integração entre Plano e Orçamento devia resultar em produtos, com metas aferíveis e correspondentes aos recursos alocados.

Garcia (2000, p. 23) considera que “a introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam um avanço conceitual e metodológico”. Ademais, a partir dos aspectos apresentados, verifica-se que o ponto fundamental do modelo orientado a resultados assenta-se sobre a ideia de que os

processos de planejamento e orçamento devem estar integrados ao processo de gestão. Garces e Valle (2006, p. 239) explicam essa relação:

[...] o Governo Federal, por meio do PPA 2000–2003, promoveu a integração plano-orçamento, que pela primeira vez, conclamava o gestor público a não se deter unicamente na melhoria de processos de produção de bens, mas sobretudo, nos resultados desse esforço. Dessa mudança decorre a formulação de um plano por resultados, um orçamento por resultados e conseqüentemente, de uma gestão por resultados.

Todo esse processo de reforma dos orçamentos e das práticas de planejamento e gestão no Brasil provocou o crescimento de demandas por informações sobre a implementação das ações do Governo Federal. A necessidade de geração de informações e de sua disponibilização tanto aos atores envolvidos no processo de gestão como à sociedade resultou na adoção sistemática das práticas de monitoramento e de avaliação no PPA 2000–2003 e na institucionalização de um Sistema de Monitoramento e Avaliação do Governo Federal (SMA) no PPA 2004–2007, por meio do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004.

A implementação das atividades de monitoramento e de avaliação no período 2000–2011, segundo pesquisa bibliográfica realizada, será analisada nos itens a seguir.

5.2 O Monitoramento e a Avaliação no PPA 2000–2003

Para Calmon e Gusso (2002), a adoção das práticas de monitoramento e de avaliação em anos anteriores ao PPA 2000–2003 foi prejudicada porque o ambiente político-econômico era desfavorável ao seu desenvolvimento. Com o controle do processo inflacionário e a estabilização econômica no final da década de 90, a necessidade de melhorar a efetividade das ações do Estado resultou em crescente demanda por mecanismos de monitoramento e de avaliação que permitissem acompanhar e avaliar os resultados da ação governamental.

A primeira referência à adoção sistemática desses mecanismos no Brasil ocorreu com a Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que instituiu o PPA para o período 2000–2003. O art. 6º da referida Lei determinava a realização de avaliações e o acompanhamento dos programas constantes do Plano e dos Orçamentos da União. O modelo de gestão do PPA 2000–2003 inovou, ao introduzir na administração pública federal, a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão e a introdução de mecanismos de monitoramento e de avaliação dos programas.

Cada programa era estruturado para resolver um problema e continha público-alvo, objetivo, um conjunto de ações e indicadores para medir seus resultados. Para cada programa, era designado um gerente de programa, escolhido pelo Ministro responsável pelo órgão setorial. A figura do gerente não era necessariamente nova, ela já tinha sido empregada no PPA 1996–1999¹ para os programas considerados estratégicos. A diferença no período 2000–2003 é que essa adoção foi ampliada para todos os programas.

Com relação ao gerente de programa, este era livremente indicado pelo Ministro, com a função de coordenar a execução das ações de forma a assegurar o alcance dos resultados, sem ter, necessariamente, alguma relação com a estrutura hierárquica do órgão. Se por um lado essa estratégia era positiva no sentido de escolher pessoas alinhadas com a temática e que apresentavam o perfil adequado para o gerenciamento dos programas, por outro, poderia enfraquecer sua atuação pela ausência de autonomia legal e administrativa para gerenciar o programa. Ao analisar o gerenciamento dos programas federais no Brasil neste período, Dorotinsky (2003 apud Kusek; Rist, 2004, p. 102), aponta que:

“[...] the program managers had no formal authority, controlled no resources, and could not actually influence the activities in ministries that participated in their programs (except in a few cases where the head of a ministry activity was also designated the program manager). Under this structure, the activity manager cannot use program performance information to manage work, and program managers have no influence over actual management. There is a mismatch between authority and responsibility that prevents accountability.”

Nesse sentido, o MP, em análise apresentada no Plano de Gestão do PPA 2004–2007 (BRASIL, 2004a), constatou que o sucesso no gerenciamento de alguns programas no período 2000–2003 foi mais influenciado pela capacidade pessoal dos gerentes e pelas oportunidades favoráveis do que pelos mecanismos institucionais de gestão existentes. A análise apresenta, ainda, os seguintes entraves ao gerenciamento dos programas:

1. Dificuldades na articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada Ministério (especialmente na função de ordenação de despesas);
2. Escassez dos meios (recursos humanos, logísticos, informações, etc) frente às responsabilidades dos gerentes;
3. Pequena participação dos gerentes nos processos decisórios;
4. Pouca cooperação institucional para a superação de restrições; e
5. Acesso restrito aos canais de negociação (BRASIL, 2004a, p.33).

¹ Durante o PPA 1996-1999 foram estabelecidos 42 projetos prioritários e para cada projeto foi designado um gerente que seria responsável pelo acompanhamento do projeto. Conforme em: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>

Ainda de acordo com a nova proposta, a previsão de avaliações tinha a finalidade de aferir os resultados alcançados em relação aos objetivos e às metas fixadas no PPA. Os resultados das avaliações deveriam ser apresentados anualmente ao Poder Legislativo como subsídios ao processo de elaboração dos orçamentos, a fim de evitar o desperdício de recursos públicos, nos termos do art. 5º do Decreto 2.829, de 1998.

O processo de avaliação era realizado em três etapas: a avaliação de programas, realizada pelo gerente sob forma de autoavaliação, que analisava o desempenho do programa sob sua responsabilidade; a avaliação setorial, elaborada pelo órgão setorial, que avaliava o conjunto dos programas de sua competência e a sua contribuição para o alcance dos objetivos setoriais; e a avaliação do Plano, realizada pelo MP, que apresentava uma análise da gestão do Plano, abrangendo sua dimensão estratégica.



Figura 2 - Etapas da Avaliação
Fonte: BRASIL, 2004. Plano de Gestão.

No que se refere às avaliações, Calmon e Gusso (2002) apontam limitações relacionadas à aplicação de um questionário padronizado para todos os programas, à falta de pessoal de pessoal qualificado para realizar as avaliações e às dificuldades para elaboração de indicadores capazes de mensurar os resultados dos programas. Os autores ressaltam ainda a pouca utilização pelo Congresso das informações contidas no relatório anual de avaliação:

Em relação à utilização dos resultados da avaliação pelo Legislativo, há indícios de que o relatório anual de avaliação, quando entregue pelo Executivo ao Legislativo, passa a representar mera formalidade burocrática com o objetivo de cumprir as determinações constitucionais e legais. O conteúdo do relatório não tem sido totalmente explorado ou utilizado como instrumento de feedback relevante no processo de tomada de decisões e de correção de rumos por aquela instância decisória (CALMON; GUSSO, 2002, p. 32).

Outra limitação está relacionada ao desenho dos programas. Garcia (2000) considera que os programas não foram desenhados para serem avaliados. Segundo o autor, a construção dos programas do PPA 2000–2003 e do Orçamento do exercício 2000 foi realizada a partir de um inventário de ações e de projetos provenientes do PPA anterior, que não tinham sido criadas, necessariamente, para atender ao objetivo de um programa. Na avaliação do autor:

[...] O resultado final deixou a desejar. Há grande heterogeneidade, muito reducionismo, elevada setorialização, considerável imprecisão. A orçamentação dos programas foi feita em bases pouco realistas, com muitas metas que não correspondem às capacidades operacionais dos órgãos e às dotações, com muitos custos apurados sem critérios mais rigorosos. Mas, levando-se em conta as condições em que foram elaborados, o pouco tempo disponível e a ausência de informações seguras, os programas do PPA 2000–2003 representam um avanço (GARCIA, 2000, p.37).

Especificamente com relação ao processo de autoavaliação, a crítica residia no risco à parcialidade, devido à dificuldade de o gerente separar a avaliação do programa da avaliação de sua atuação. Nesse sentido, Grau e Bozzi (2008) alertam que a possibilidade de autocomplacência em processos de autoavaliações pode comprometer a objetividade da informação.

Apesar das limitações apresentadas, o processo em geral se mostrou positivo. Calmon e Gusso (2002) consideram que, embora ainda apresentassem informações imprecisas e abrangentes, as avaliações representaram importante ferramenta para a revisão anual dos programas e para a elaboração do PPA 2004–2007.

O modelo de gestão previa também um processo de monitoramento em rede, composto por: gerentes, responsáveis pela implementação dos programas no órgão setorial; monitores de programas no MP, cuja função era facilitar a resolução de restrições à execução dos programas; e o SIGPlan, que forneceria ao gerente informações acerca do desempenho físico e financeiro das ações para o controle da execução do programa (GARCES; SILVEIRA, 2002). Além disso, o modelo deu continuidade à experiência do monitoramento intensivo, iniciada no período anterior (1996–1999), para um grupo programas e projetos estratégicos. Para esses programas, era prevista a gestão do fluxo de recursos e das restrições a fim de assegurar a sua execução (GARCES; SILVEIRA, 2002).

No entanto, o MP, ao realizar um balanço da implementação do PPA 2000–2003, identificou um conjunto de fragilidades para o monitoramento dos programas. Entre os principais obstáculos, estavam a qualidade precária das informações sobre a execução das metas físicas das ações dos programas e a deficiente apuração dos indicadores. Segundo dados estatísticos apresentados pelo Ministério, apenas 35% das ações tiveram sua execução

física registrada no SIGPlan e 39% dos programas finalísticos tiveram indicadores apurados (BRASIL, 2004c).

Ao analisar o caso brasileiro no período 2000–2003, Garces (2006) menciona aspectos favoráveis no modelo proposto, principalmente no que se refere à introdução de um processo de avaliação focado nos resultados e a promoção da aprendizagem institucional. No entanto, o autor ressalta a existência, ainda, de aspectos desfavoráveis como: a incorporação parcial dos resultados da avaliação na revisão do Plano e no Orçamento; a qualidade precária das informações e deficiência dos indicadores; a ausência de capacidade técnica e a coordenação inadequada nos ministérios, sobretudo, no que se refere às informações sobre os resultados; e a ausência de avaliações mais profundas que vinculassem a gestão do gasto ao ciclo orçamentário.

Note-se que a previsão dos instrumentos de monitoramento e de avaliação na gestão dos programas reflete a ideia de uma cultura gerencial orientada para resultados no âmbito da administração pública federal, o que representa um avanço em relação às iniciativas de gestão até então vigentes no Brasil. Entretanto, a previsão dessas medidas ainda se mostrava insuficiente para alavancar a gestão desses programas. O período 2000–2003 enfrentou dificuldades no que se refere às atividades de monitoramento e de avaliação, principalmente quanto à viabilidade de acompanhamento da implementação dos programas e de aferição de seus resultados.

5.3 O Monitoramento e a Avaliação no PPA 2004–2007

O modelo de gestão do PPA 2004–2007 promoveu a institucionalização das atividades de monitoramento e de avaliação no âmbito do Governo Federal. Essa institucionalização tinha, ainda, por objetivo reforçar a integração entre plano e orçamento. Para isso, o modelo apresentava um conjunto de informações pertinentes a resultados (objetivos, metas, indicadores e avaliações), de atores e de arranjos para a gestão dos programas que, segundo Matsuda et al. (2006, p. 8), o habilitava a “contribuir para a adoção de critérios de decisão orçamentária baseados em desempenho”. A Figura 3 mostra a relação entre as informações geradas e a integração do Plano e Orçamento:

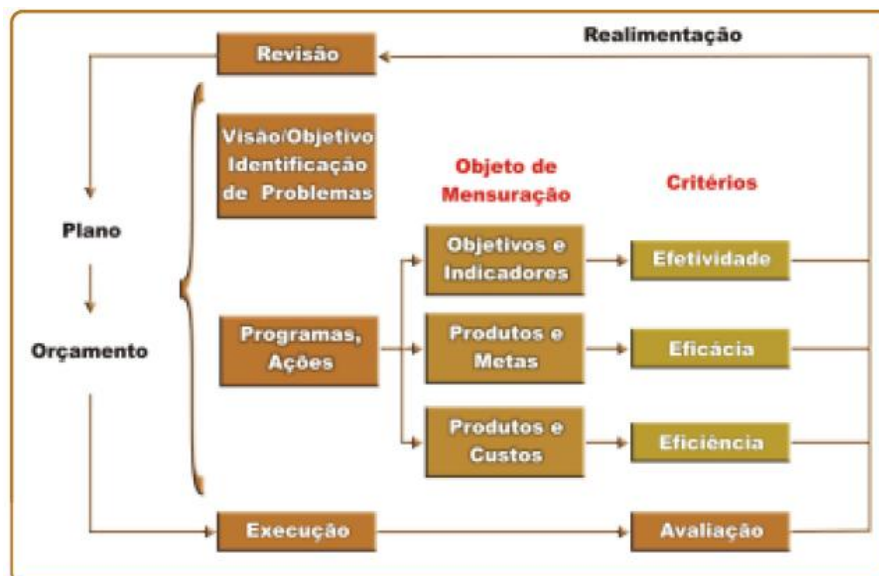


Figura 3 - Modelo integrado plano/orçamento/execução/avaliação
 Fonte: BRASIL, 2004. Plano de Gestão.

O marco inicial da institucionalização ocorreu com a publicação do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, que criou o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do PPA 2004–2007 e definiu os responsáveis pela gestão e pelo acompanhamento dos programas e ações. O SMA, sob a coordenação do MP, tinha como função principal assegurar o fortalecimento e a disseminação das funções de monitoramento e de avaliação, visando subsidiar e qualificar o processo de tomada de decisão.

O SMA era composto pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), pela Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA) e por Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs). A CMA, órgão colegiado de composição interministerial, era responsável, entre outras atribuições, pela elaboração de propostas de normas relativas ao monitoramento e à avaliação dos programas do Poder Executivo. A CTMA tinha a função de assessorar a CMA na apreciação de matérias relacionadas a metodologias, normas e procedimentos de monitoramento e de avaliação. As UMAs, instituídas em cada ministério setorial ou secretaria especial, tinham por objetivo apoiar o órgão nas atividades de monitoramento e de avaliação (BRASIL, 2004a).

Para a gestão dos programas, o modelo previa a existência de três atores: gerente de programa, gerente-executivo e coordenador de ação. O gerente de programa passou a ser o titular da unidade administrativa à qual o programa se vinculava. O modelo previa, ainda, os seguintes arranjos para a coordenação integrada dos programas: Comitê Gestor de Programa e Comitê de Coordenação dos Programas. Esses colegiados deveriam ser fóruns de articulação e

de coordenação das ações dos programas, reforçando as sinergias na atuação governamental (BRASIL, 2004a).

Entretanto, de acordo com a análise realizada em 2006 por especialistas do Banco Mundial, a criação de instâncias responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação dos programas e ações nos órgãos setoriais ainda não havia promovido uma efetiva melhoria na gestão do PPA (MATSUDA et al., 2006, p. 9). Ademais, o Relatório Anual de Avaliação do PPA exercício 2006 – ano base 2005 destacava que, dos trinta órgãos que preencheram a avaliação, apenas quatorze informaram que possuíam um Comitê de Coordenação de Programas instalado e ativo (BRASIL, 2006, p. 52).

Especificamente com relação ao gerente de programa, observa-se que a estratégia de vinculação do gerente à estrutura administrativa era uma resposta à deficiência dos mecanismos institucionais de gestão identificados no PPA anterior e tinha por objetivo conferir a este maior autonomia nas suas decisões. Essa estratégia possibilitava a responsabilização formal no que diz respeito à aferição e à prestação de informações sobre resultados. No entanto, a vinculação à estrutura administrativa não resultou, em alguns casos, numa melhor gestão dos programas. Isso porque os novos gerentes não necessariamente possuíam os atributos gerenciais necessários para o exercício da função². Nessa linha, Matsuda et al. (2006), ao analisarem a aderência dessa vinculação, mencionam casos em que os gerentes não evidenciavam comprometimento com a lógica de resultados prevista no PPA.

No que se refere às avaliações, foram mantidas as três etapas do modelo anterior, complementadas pela previsão de avaliações aprofundadas em programas selecionados. Cumpre destacar que, apesar da previsão de avaliações aprofundadas, por parte do MP, os documentos analisados não fazem referência de sua realização no período 2004–2007.

Além disso, os Relatórios Anuais de Avaliação do período apontavam que ainda persistiam, em alguns programas, deficiências associadas à sua concepção: inadequação do objetivo, imprecisão na caracterização e no dimensionamento do público-alvo, entre outros (BRASIL, 2004d; 2005; 2006). Nesse contexto, foi demandado à CTMA o desenvolvimento de uma metodologia para a avaliação de programas do PPA, conforme explica Ferreira et al. (2009, p.5):

Na ocasião, foi enfatizada a necessidade de uma proposta de avaliação menos complexa e de menor custo, a qual deveria preceder a contratação de

² De acordo com o Plano de Gestão do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2004a, p.33), eram atributos inerentes à função de gerente: “criatividade, empreendedorismo, liderança, capacidade de negociação e de articulação, receptividade às mudanças e habilidade na gestão de pessoas; além de possuir o conhecimento técnico específico a depender de sua esfera de atuação”.

avaliações de maior profundidade. A metodologia, a ser aplicada a qualquer tipo de programa governamental, deveria estar focada no aperfeiçoamento de aspectos relacionados ao desenho e ao gerenciamento de programas, mas com potencial para, ao mesmo tempo, sistematizar a demanda por avaliações de resultados das ações do governo.

Dessa forma, a partir de 2007, foi adotada pelo MP a proposta de construção do Modelo Lógico³ para os programas do PPA. A adoção do Modelo Lógico na análise dos programas pode ser considerada como uma tentativa de aperfeiçoar o programa enquanto instrumento de organização da atuação governamental a partir de seu desenho. Ao ser utilizado como um instrumento de avaliação da concepção do programa, o Modelo pretendia alinhar o desenho dos programas à metodologia vigente. Além disso, a construção do Modelo Lógico dos programas permitia construir uma visão articulada do conjunto de ações desenvolvidas no programa, de forma participativa, no âmbito da equipe gerencial.

Outro aspecto verificado em relação às avaliações está relacionado à pouca efetividade das informações geradas nesse processo como subsídio para a alocação de recursos. Grau e Bozzi (2008, p. 113) mencionam que:

A obrigatoriedade de remeter o Relatório Anual de Avaliação do PPA foi orientada pela intenção de que as informações geradas pelo sistema subsidiassem para a discussão parlamentar sobre a continuidade dos programas do PPA e para a alocação dos recursos orçamentários do exercício seguinte. Entretanto, reconhece-se que as discussões no Congresso sobre dotação orçamentária ainda estão dominadas pela lógica da negociação em torno dos interesses dos distintos grupos políticos e das disputas pela inclusão das emendas que beneficiem os seus redutos eleitorais, em vez de ser em função das prioridades nacionais e da qualidade do gasto. Portanto, o sistema tende a não ter impacto nas decisões sobre recursos que faz o Congresso, o que explica que as informações sobre a execução e a avaliação dos programas sejam pouco requeridas pelos parlamentares, exceto quando relacionadas com as emendas parlamentares.

O modelo de gestão do período 2004–2007 previa, além do monitoramento dos programas do Plano Plurianual: (i) o monitoramento do Plano e dos desafios; (ii) o monitoramento de grupos de programas; (iii) o monitoramento de temas transversais; e (iv) o monitoramento dos Pactos de Concertação (BRASIL, 2004a). Entretanto, com exceção do monitoramento dos programas do PPA, não foram encontradas evidências de que as outras dimensões tenham sido realizadas de forma sistemática e periódica durante este período.

No que se refere ao monitoramento do desempenho físico e financeiro dos programas, além do Decreto nº 5.233, de 2004, foi publicada a Portaria MP nº 198, de 18 de julho de

³ Proposta de construção de Modelo Lógico de programas, desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e aplicada pela primeira vez no programa Segundo Tempo.

2005, que estabelecia os procedimentos e a periodicidade para registro de informações relacionadas com o desempenho dos programas e das ações do PPA no SIGPlan. Entre os procedimentos previstos, estavam o preenchimento das informações do desempenho físico pelo coordenador de ação (responsável pela execução da ação) e sua validação trimestralmente pelo gerente de programa.

Com a publicação desses normativos, verificou-se nos anos seguintes um aumento no registro das informações no módulo de monitoramento do SIGPlan, que atingiu o percentual de 90% ao final do PPA segundo dados do Relatório de Prestação de Contas do Governo de 2007 (BRASIL, 2008). No entanto, isso caracteriza apenas o aspecto quantitativo, pois o mesmo relatório ressaltava a existência de inconsistências na base de dados do módulo de monitoramento, o que restringia sua atuação enquanto instrumento gerencial. Um exemplo disso foi a existência de localizadores de ações provenientes de emendas parlamentares e créditos adicionais (extraordinários ou especiais) sem produto e (ou) unidade de medida (BRASIL, 2007a).

No que diz respeito ao monitoramento de programas estratégicos, foram definidos grupos de ações prioritárias com o objetivo de acompanhar a gestão de possíveis restrições à sua execução, entre as quais: as Metas Presidenciais em 2004, o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) em 2005 e, posteriormente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. A análise desse monitoramento revela semelhanças com o gerenciamento intensivo proposto em PPAs anteriores, a exemplo da experiência do PPA 2000–2003. Entre os principais aspectos, destacam-se: a seleção de um conjunto de ações prioritárias; o controle do fluxo de recursos; a ênfase na melhoria da execução de projetos de infraestrutura; e o acompanhamento diferenciado das ações por meio de informações gerenciais.

Observa-se, no período 2004–2007, que o SIGPlan se manteve como sistema de informações gerenciais para o acompanhamento do desempenho físico e financeiro dos programas em nível central. O modelo passou a prever a interface entre os sistemas setoriais de informações gerenciais (Infrasigs) e o SIGPlan. Ressalte-se que, em 2006, apenas cinco órgãos que possuíam Infrasisg estavam interligados ao SIGPlan: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (BRASIL, 2007a).

Para garantir a atualidade do Plano, o PPA 2004–2007 introduziu revisões anuais, que deveriam ser subsidiadas pelas informações geradas nos processos de monitoramento e de avaliação, completando-se, assim, o ciclo de gestão, conforme mostra a Figura a seguir:



Figura 4 - Ciclo de gestão
 Fonte: BRASIL, 2004. Plano de Gestão.

Em que pese a etapa de revisão ser considerada necessária ao aperfeiçoamento do ciclo de gestão, a abrangência das modificações em programas e ações nas Leis de Revisão do PPA editadas no período, apresentava o risco de formulação de um novo PPA a cada ano. Embora não tenha sido possível analisar a natureza das modificações realizadas, considera-se que constantes alterações poderiam influenciar diretamente na qualidade das atividades de monitoramento e de avaliação.

No geral, as mudanças promovidas no período 2004–2007 representaram avanços na medida em que promoveram maior disseminação das práticas de monitoramento e de avaliação entre os órgãos do Governo Federal. Entretanto, os Relatórios Anuais de Avaliação do PPA do período 2004-2007 indicavam a permanência de problemas associados à qualidade dos indicadores; à integração entre a gerência do programa e a coordenação da ação; à falta de qualificação das equipes técnicas para a realização de avaliações; e à falta de interação entre os órgãos executores envolvidos na gestão das restrições (BRASIL, 2004; 2005; 2006), tendo como consequência a dificuldade de obtenção de informações necessárias ao monitoramento e à avaliação. Dessa forma, com base nos aspectos abordados, observa-se que o SMA do PPA ainda não conseguia efetivamente subsidiar e qualificar o processo de tomada de decisão.

5.4 O Monitoramento e a Avaliação no PPA 2008–2011

O Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do PPA 2008–2011 foi instituído com a publicação do Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008. Esse sistema compreendia:

- (i) no nível estratégico: o Comitê de Gestão do PPA, integrado por representantes do MP, da Casa Civil, do Ministério da Fazenda (MF) e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR); as Secretarias-Executivas; a CMA; e as UMAs; e
- (ii) no nível tático-operacional: os gerentes de programa, os gerentes-executivos, os coordenadores de ação e os coordenadores executivos de ação.

Observa-se que o SMA instituído para o PPA 2008–2011 apresentou poucas modificações em relação à estrutura prevista no PPA anterior. Entre as alterações mais importantes, destacam-se a previsão de um Comitê de Gestão do PPA – que teria a competência de realizar o monitoramento estratégico do PPA e adotar medidas para o fortalecimento da gestão por resultados – e a determinação de competências aos Secretários-Executivos dos órgãos setoriais no que se refere às atividades de monitoramento e de avaliação.

No entanto, persistiam dificuldades no que diz respeito ao funcionamento dos arranjos existentes. Por exemplo, o Comitê de Gestão do PPA, embora previsto no Decreto nº 6.601, de 2008, foi instituído apenas em 2010, pela Portaria MP nº 92, de 3 de março de 2010. Ademais, nesse mesmo ano, técnicos do TCU identificaram deficiências no que se refere à atuação das UMAs, que segundo eles: “[...] não dispunham de estrutura organizacional e de pessoas exclusivamente dedicadas ao cumprimento dessas atribuições” (BRASIL, 2011b, p.21).

Com relação às avaliações, o MP descentralizou parte do processo para os ministérios responsáveis pelos programas. Dessa forma, os Secretários-Executivos passaram a supervisionar a elaboração do Relatório Anual de Avaliação do Ministério, contendo a avaliação setorial e a avaliação dos programas sob sua responsabilidade. Ao final do processo, eram previstas a consolidação das informações e a publicação no sítio do respectivo órgão (BRASIL, 2009b). Ao MP, coube as responsabilidades de coordenar o processo, mediante a disponibilização de metodologia, de orientações e de um roteiro simplificado no SIGPlan com questões voltadas para resultados, e de elaborar a avaliação do Plano. No entanto, a permanência de um questionário padronizado como principal instrumento na condução das avaliações anuais de programas desconsiderava a complexidade dos diversos programas, bem como as especificidades dos diversos setores que fazem parte do processo (social, infraestrutura, econômico, entre outros). Ademais, para técnicos do TCU, a padronização do

questionário produz um resultado muito mais próximo de um monitoramento do que propriamente de uma avaliação (BRASIL, 2011b, p.28).

Ainda no que se refere às avaliações, de acordo com o Acórdão nº 102/2009–TCU–Plenário, de 4 de fevereiro de 2009 (BRASIL, 2009c), a aplicação do Modelo Lógico se mostrou uma experiência positiva para a análise do desenho dos programas. Contudo, o Acórdão ressaltava a necessidade de que a metodologia aplicada fosse complementada por maiores orientações e diretrizes para a elaboração dos indicadores.

No período 2008-2011, o monitoramento dos programas do PPA utilizava-se das informações produzidas pelos seguintes âmbitos: SIGPlan, Sistema de Monitoramento do PAC (SisPAC) e sistemas setoriais de informações gerenciais (Infrasigs). Nesse aspecto, cabe ressaltar a complexidade no acompanhamento e na comparação das informações devido aos diferentes níveis de detalhamento empregados nas diferentes fontes de informação. Por exemplo, um empreendimento do PAC poderia ser tanto parte de uma ação do PPA (caso, por exemplo, da ação de Estudos e Projetos de Infraestrutura de Transportes) como um conjunto de ações do PPA (como era o caso da Ferrovia Norte-Sul).

Com relação aos programas prioritários, o modelo de gestão do período 2008-2011 apresentava três agendas prioritárias: PAC, Agenda Social e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O gerenciamento proposto previa o acompanhamento diferenciado de um conjunto de ações semelhante aos PPAs anteriores.

Nesse período, merecem destaque as iniciativas de monitoramento e de avaliação realizadas nos órgãos setoriais. Diante das dificuldades na consolidação de um sistema de monitoramento e de avaliação para todo o Governo Federal, os órgãos passaram a desenvolver sistemas próprios. Como exemplo, cita-se o Ministério da Educação (MEC) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sendo este último o único que dispõe de política de monitoramento e de avaliação formal segundo relatório do TCU (BRASIL, 2011b).

No período 2008-2011, foi excluído do texto da Lei do PPA o dispositivo que previa revisões anuais do Plano. Essa medida foi adotada sob a justificativa de aumentar a estabilidade do Plano, evitando as sucessivas alterações em toda a programação anualmente. Ressalte-se que a única revisão do Plano, promovida em 2010 pela Lei nº 12.352, de 28 de dezembro de 2010, teve como foco a incorporação dos empreendimentos que iriam compor a segunda fase do PAC. Verifica-se, assim, a ausência de revisões no período para atender a

recomendações resultantes das avaliações nos casos em que os ajustes dependessem de formalização em lei⁴.

De forma análoga aos PPAs anteriores, observa-se a permanência de deficiências no processo de implementação do modelo previsto que dificultaram a efetiva consolidação do SMA. Entre as limitações constatadas no período, destacam-se: a permanência de problemas no que se refere à qualidade dos indicadores, dificuldades na efetiva consolidação dos arranjos previstos para o monitoramento e avaliação, a baixa interação dos órgãos executores envolvidos; a insuficiência do sistema na geração de informações sobre resultados; e a deficiência na capacitação dos envolvidos no processo de monitoramento e de avaliação.

5.5 Desafios para um Sistema de Monitoramento e Avaliação no Setor Público

A análise da implementação das práticas de monitoramento e de avaliação no âmbito do Governo Federal no período 2000–2011 permite verificar a existência de avanços no que se refere ao início de uma cultura voltada para o monitoramento e a avaliação da atuação governamental, conforme apresentado nas pesquisas bibliográfica e documental realizadas. Entretanto, também foram identificadas, durante o período, deficiências na implementação dessas práticas que reduziram a possibilidade de geração de informações de qualidade e inviabilizaram a implantação de um sistema de monitoramento e de avaliação efetivo.

A seguir é apresentado um quadro resumo das principais inovações e dificuldades encontradas na consolidação das atividades de monitoramento e de avaliação no período 2000–2011:

⁴ Segundo o artigo 15 da Lei do PPA 2008-2011, a inclusão, alteração (exclusão de ações orçamentárias, modificação da denominação, objetivo ou público-alvo do programa), exclusão de programas seria realizada meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do PPA.

	PPA 2000–2003	PPA 2004–2007	PPA 2008–2011
Modelo de Gestão para os Programas	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoção das práticas de monitoramento e de avaliação; - Programa como unidade básica de gestão e módulo integrador entre Planejamento e Orçamento (definição de objetivos, público-alvo, indicadores, produtos e metas aos programas); e - Previsão de responsáveis pela execução dos programas do PPA (gerente de programa). 	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Institucionalização do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA); - Criação da CMA, do CTMA e das UMAs; - Gerente de programa como titular da unidade administrativa responsável pelo programa; - Criação das figuras: gerente-executivo (assessor do gerente) e coordenadores de ação (responsáveis pelas ações); - Novos arranjos para a gestão dos programas: Comitê Gestor de Programas e Comitê de Coordenação de Programas; e - Introdução de revisões do Plano para ajustes decorrentes dos resultados das avaliações. 	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação do Comitê de Gestão do PPA; e - Exclusão da obrigatoriedade de revisões anuais do Plano no texto da Lei.
	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Existência de programas não alinhados com a nova metodologia; - Heterogeneidade na programação; - Ausência de vínculo do gerente com a estrutura organizacional (pouca autonomia legal e administrativa); - Participação reduzida dos gerentes nos processos decisórios; e - Dificuldades na gestão de programas multissetoriais; - Elevada setorialização. 	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Deficiências na concepção dos programas (inadequação dos objetivos, imprecisão na caracterização e dimensionamento do público-alvo, programas abrangentes); - As instâncias criadas não resultaram em melhora efetiva na gestão do PPA (predomínio de uma visão setorial); - Problemas na integração entre gerência do programa e coordenação da ação; e - Risco de formulação de um novo PPA a cada ano devido às constantes revisões do Plano. 	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - UMAs não apresentavam estrutura organizacional e pessoas exclusivamente dedicadas ao exercício das funções; e - Continuidade das limitações identificadas nos períodos anteriores no que se refere à gestão dos programas (heterogeneidade da programação, participação reduzida dos gerentes nos processos decisórios, problemas na integração entre gerência programa e coordenação da ação etc.).
Indicadores	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Construção de indicadores para programas Finalísticos e de Serviço ao Estado como condição para a gestão por resultados; e - Definição dos atributos que devem ser apresentados nos indicadores de programas. 	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicação de normativos contendo a definição de procedimentos e periodicidade para registro de informações relacionadas à apuração dos indicadores no SIGPlan. 	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicações: Guia Metodológico de Indicadores do PPA e do Guia Referencial para Medição de Desempenho.
	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade de elaboração de indicadores para mensurar os resultados dos programas; e - Baixo percentual de apuração dos indicadores. 	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Problemas na qualidade dos indicadores; e - Dificuldade de produção de informações tempestivas e confiáveis sobre a evolução dos indicadores de programa. 	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de capacitação para formulação de indicadores; e - Continuidade das limitações identificadas nos períodos anteriores.

(continua)

(continuação)

	PPA 2000–2003	PPA 2004–2007	PPA 2008–2011
Práticas de Avaliação	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Processo de avaliação sistemático no Governo Federal em três etapas: Programas, Setorial e Plano; e - Avaliação dos resultados para subsidiar a gestão dos programas, com ênfase na aprendizagem institucional (autoavaliação). 	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Previsão de avaliações aprofundadas em programas selecionados; e - Construção do Modelo Lógico em programas do PPA; - Processo de revisão subsidiado pelas avaliações. 	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Iniciativas de avaliação nos Ministérios (ex. MDS); e - Descentralização de parte do processo de avaliação do Plano para os Ministérios.
	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de capacitação para a realização das avaliações; - Risco de ausência de neutralidade nas avaliações de programa; e - Pouca efetividade do relatório de avaliação no processo de alocação do gasto. 	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de evidências da realização de avaliações aprofundadas em programas selecionados; e - Continuidade das limitações identificadas no período anterior. 	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausência de revisões para a realização de ajustes legais identificados nas avaliações; e - Continuidade das limitações identificadas nos períodos anteriores.
Práticas de Monitoramento	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Monitoramento em rede: gerente de programa, monitor do MP e SIGPlan para acompanhamento da execução física e financeira; e - Monitoramento intensivo de programas e projetos estratégicos. 	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Novas dimensões para monitoramento: monitoramento de grupos de programas, temas transversais e de pactos de concertação; - Monitoramento intensivo de grupos selecionados de ações: Metas Presidenciais, PAC, Agenda Social; - Publicação de normativos contendo a definição de procedimentos e periodicidade para registro de informações relacionadas ao desempenho dos programas e das ações do PPA no SIGPlan; e - Previsão de interface entre os sistemas setoriais de informações gerenciais e o SIGPlan. 	<p><u>Inovações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Iniciativas de monitoramento nos Ministérios (MEC, MDS); e - Monitoramento dos programas subsidiado por mais de um sistema: SigPlan, SisPAC e Infrasis.
	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dificuldades na gestão de restrições; - Qualidade precária das informações; - Baixo percentual de registro da execução física; e - Coordenação inadequada nos Ministérios para a obtenção de informações, sobretudo em relação aos resultados. 	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausência de evidências de que as novas dimensões do monitoramento tenham sido realizadas de forma sistemática e periódica; - Dificuldade de produção de informações tempestivas e confiáveis sobre a execução física; e - Continuidade das limitações identificadas no período anterior. 	<p><u>Dificuldades encontradas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dificuldades na interface entre os sistemas de monitoramento; e - Continuidade das limitações identificadas nos períodos anteriores.

Quadro 3 - Quadro resumo dos aspectos relacionados ao monitoramento e avaliação no período 2000-2011

Fonte: a autora

A partir das dificuldades encontradas na implementação dessas práticas na experiência do PPA, no período 2000–2011, é possível identificar um conjunto de desafios para que os esforços de monitoramento e de avaliação possam alcançar seu principal objetivo: a geração de informações confiáveis para o processo de tomada de decisão tanto na gestão quanto na alocação dos recursos disponíveis. Nesse sentido, constituem-se desafios para a construção de sistemas de monitoramento e de avaliação no setor público:

- demanda e uso das informações – um dos principais aspectos apresentados no referencial teórico é que a efetividade dos instrumentos de monitoramento e de avaliação está diretamente relacionada ao real uso das informações. Dessa forma, a consolidação de um sistema de monitoramento e de avaliação requer apoio político e compromisso dos governos quanto ao uso das informações disponibilizadas por aqueles instrumentos;
- identificação de responsáveis – a experiência mostra a necessidade de responsabilização pelo alcance dos resultados e pela coordenação dos registros existentes acerca do desempenho do programa. Isso porque a gestão orientada para resultados pressupõe o gerenciamento e a prestação de informações sobre a atuação governamental. Observa-se também que a responsabilização deve vir acompanhada de maior autonomia no que se refere ao gerenciamento dos recursos;
- mapeamento dos arranjos institucionais envolvidos na implementação do programa – a complexidade dos programas de governo, a descentralização de sua execução, a dimensão territorial do país e a pluralidade de atores envolvidos em sua implementação exigem que o monitoramento e a avaliação dos programas levem em consideração a influência dos arranjos institucionais existentes para a obtenção de informações mais aderentes à realidade dos programas;
- seletividade no monitoramento e na avaliação – observa-se que todos os PPAs fizeram recortes na programação para o acompanhamento diferenciado de um grupo de programas. A seletividade nas práticas de monitoramento e de avaliação é positiva diante da impossibilidade de um sistema central de monitoramento e de avaliação acompanhar de forma aprofundada toda a programação. Dessa forma, considera-se que a definição de um grupo prioritário permite a produção de informações qualificadas sobre as diferentes etapas dos processos de gestão de cada programa;
- existência de um órgão coordenador – o sucesso de um Sistema de Monitoramento e Avaliação depende de uma coordenação forte que, entre outras atribuições: fomenta a

publicidade dos resultados; incentive o desenvolvimento de práticas de monitoramento e de avaliação nos órgãos setoriais; desenvolva mecanismos de incentivos à participação da sociedade e do Poder Legislativo no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas; promova a constante capacitação dos envolvidos nos processos de monitoramento e de avaliação; e atue para que as informações sejam efetivamente incorporadas aos processos decisórios a partir do envolvimento das instâncias decisórias na análise dos resultados;

- adoção de processos sistemáticos de monitoramento e de avaliação – a adoção de processos sistemáticos não deve ser associada à padronização excessiva dos procedimentos, mas à existência de regularidade na obtenção da informação, aliada à coleta de um conjunto mínimo de informações que permita a comparabilidade ao longo do tempo;
- construção de indicadores de resultados mensuráveis e coerentes – a experiência passada demonstrou que um dos problemas para a aferição dos indicadores de resultados estava na imprecisão dos objetivos dos programas. Dessa forma, para que se possa ter indicadores consistentes, faz-se necessária a definição clara dos objetivos a serem alcançados pela atuação governamental; e
- coexistência e interoperabilidade entre os sistemas de informação no âmbito do setor público – outro aspecto importante na construção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação é o reconhecimento dos limites de sistemas centrais voltados para todo o governo (simplificação e generalização). Por esse motivo, considera-se recomendável estimular o uso de sistemas gerenciais nos vários níveis responsáveis pela execução dos programas de governo.

Especificamente em relação ao PPA 2012–2015, verifica-se que o MP promoveu mudanças na dimensão tática do Plano a partir da aproximação dos programas com os temas de política pública. Na dimensão operacional, a Portaria SOF nº 103, de 19 de outubro de 2012, estabeleceu o sistema de acompanhamento da execução orçamentária. Nesse sentido, além dos desafios mencionados anteriormente, verifica-se a necessidade do alinhamento das informações disponibilizadas nas duas dimensões, visto que a materialização da política pública acontece, em grande parte, com a implementação das ações constantes do Orçamento.

6 ASPECTOS QUE INFLUENCIARAM NA EFETIVA UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES DE PROGRAMAS NO PERÍODO 2000–2011

6.1 Contextualização

A gestão de programas orientada para a obtenção de resultados no setor público demanda a utilização de instrumentos adequados para se aferir os resultados da atuação governamental. Do ponto de vista do gerenciamento dos programas do PPA, o indicador é um importante instrumento para a aferição dos resultados dos programas.

A partir do PPA 2000–2003, o uso de indicadores foi incorporado na gestão dos programas de governo. A proposta é que os indicadores sirvam como balizadores da atuação do programa a partir da aferição sistemática de índices que permitam mensurar o nível de alcance dos objetivos pretendidos. Nesse sentido, para que se possa medir os resultados promovidos com a implementação de um determinado programa, o indicador deve possuir um conjunto de atributos que, de acordo com os manuais de elaboração dos programas do Governo Federal, vigentes no período 2000–2011, seriam:

- (i) Denominação: forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade;
- (ii) Fórmula de Cálculo: demonstra, de forma sucinta e por meio de expressões matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador;
- (iii) Unidade de Medida: padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador;
- (iv) Periodicidade: frequência com a qual o indicador é apurado;
- (v) Índice de referência: situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração;
- (vi) Índices esperados ao longo do PPA: situação que se deseja atingir com a execução do programa, expresso pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA; e
- (vii) Fonte: órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices (BRASIL, 2007d).

No entanto, de acordo com a bibliografia pesquisada, a utilização dos indicadores de programas do PPA na análise das políticas públicas e na alocação dos recursos públicos é ainda incipiente. No período 2000–2011, identificam-se como principais limitações na utilização dos indicadores como instrumento de gestão dos programas: inadequação dos indicadores para mensurar os resultados dos programas; dificuldades na apuração dos indicadores; dificuldades de produção de informações tempestivas e confiáveis sobre a evolução dos indicadores de programa; necessidade de capacitação para formulação de indicadores; e ausência de relação das informações de resultado nos processos de alocação dos recursos.

Diante dos aspectos mencionados e dos reiterados apontamentos encontrados na pesquisada bibliográfica acerca de deficiências nos indicadores de programas do PPA federal, a análise a seguir apresenta possíveis fatores que influenciaram na sua utilização como instrumento de aferição dos resultados dos programas no período 2000–2011 no SIGPlan.

6.2 A Adequação dos Indicadores para Aferição dos Objetivos dos Programas

Durante o período 2000–2011, a tipologia dos programas sofreu alterações de acordo com a metodologia de elaboração do PPA vigente na época. Assim, nos PPAs 2000–2003 e 2004–2007, os programas eram classificados em: Finalísticos, Serviço ao Estado, Gestão de Políticas Públicas e Apoio Administrativo. No PPA 2008–2011, houve mudanças na metodologia, reduzindo a classificação dos programas a dois tipos: Finalísticos e Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. As tabelas a seguir apresentam o total de programas existentes no período 2000–2011:

Programas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Finalísticos	337	339	329	332	313	317	292	287	224 ⁽¹⁾	215	215	215
Serviço ao Estado	14	14	12	12	19	17	15	16	..	..	..	..
Gestão das Políticas Públicas	35	36	36	35	50	46	44	43	..	..	..	..
Apoio Administrativo	3	3	3	3	2	2	2	2	..	..	..	..
Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais	..	..	..	..	..	..	..	..	91	90	90	90
TOTAL	389	392	380	382	384	382	353	348	91	305	305	305

Tabela 1 - Total de programas constantes do PPA no período 2000-2011 por tipo

Fonte: SIGPlan

Nota: Sinais convencionais utilizados:

.. Não se aplica dado numérico.

(1) Em 2008, nove programas permaneceram na base de dados em virtude da reabertura de créditos extraordinários do exercício anterior.

É importante observar que a obrigatoriedade da existência de indicadores também mudou durante esse período. Nos PPAs 2000–2003 e 2004–2007, os indicadores deveriam estar presentes nos programas Finalísticos e de Serviço ao Estado. Nos demais tipos de programas, o uso de indicadores era opcional, por se entender que estes não geravam bens ou serviços diretos para a Sociedade ou o Estado. No que se refere ao PPA 2008–2011, a obrigatoriedade ficou reduzida aos programas Finalísticos. Para todos os casos, admitia-se a existência de mais de um indicador por programa quando necessário para avaliar sua efetividade.

De acordo com o Gráfico 1, observa-se um número expressivo de indicadores nos programas Finalísticos:

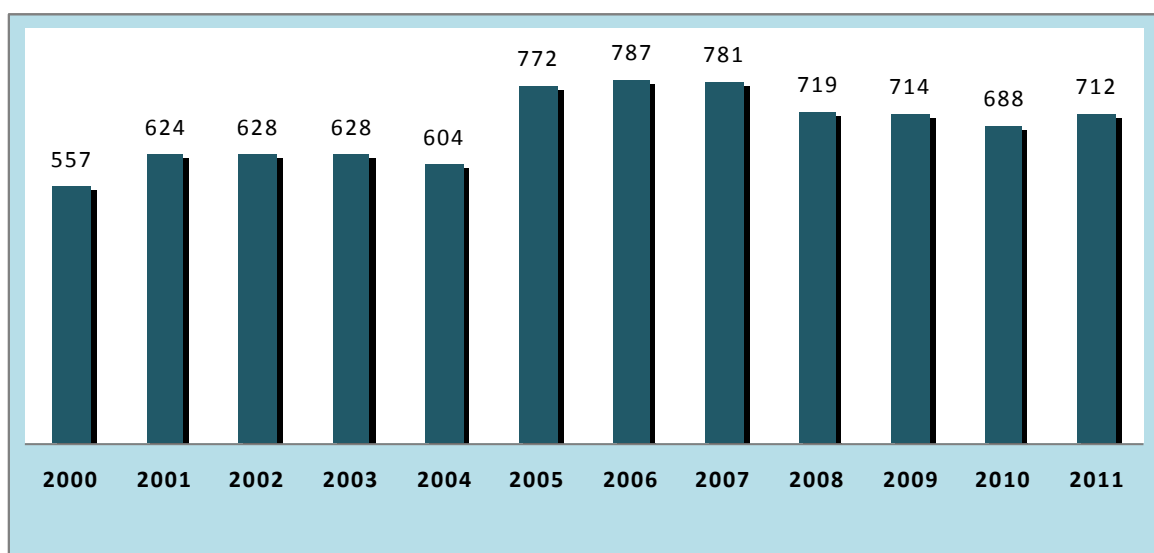


Gráfico 1 - Total de indicadores em programas Finalísticos no período 2000-2011

Fonte: Elaborado com base nas informações extraídas dos relatórios do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Relatório de Atividades (BRASIL, 2010b) e Relatórios de Avaliação do PPA.

No entanto, segundo os Acórdãos nº 102/2009 (BRASIL, 2009c) e nº 117/2011-TCU-Plenário, de 26 de janeiro de 2011 (BRASIL, 2011c), os indicadores ainda necessitavam de aperfeiçoamentos para que fossem aferíveis e coerentes com os objetivos dos programas. Vários são os aspectos que contribuem para isso. Um deles pode estar no fato de os programas resultarem inicialmente de um “inventário de ações e projetos”, conforme mencionado por Garcia (2000), não sendo desenhados, portanto, para serem acompanhados de forma gerencial.

Outro possível fator refere-se à natureza dos problemas constantes na agenda governamental. Para Garcia (2000), prevalecem os problemas complexos que envolvem

múltiplas dimensões, o que ele denomina de “problemas quase-estruturados”. Tal fato torna mais complexo o desenho dos programas de governo e, por consequência, a aferição de seus resultados. Nos dois casos, diante da dificuldade de se estabelecer correlação entre o objetivo do programa e os seus resultados, os indicadores provavelmente captam apenas parte do que está sendo realizado no âmbito do programa.

Numa perspectiva operacional, a adequação dos indicadores pode ser afetada pela ausência de informações tempestivas. Nesse sentido, a escassez de registros administrativos nos órgãos setoriais se apresenta como uma possível causa. Segundo Jannuzzi (2009, p.106):

Não é tão comum encontrar, nos gabinetes e escritórios de gestores e técnicos do setor público, especialmente em nível estadual e dos grandes municípios, sistemas de monitoramento que permitam acompanhar, por meio de um conjunto consistente e atualizado de indicadores, a ação governamental, da alocação do gasto público ao impacto junto aos públicos beneficiários.

Ademais, a inadequação dos indicadores é um problema que passa pela necessidade de pessoal qualificado para a elaboração de indicadores coerentes e mensuráveis. Alguns esforços foram promovidos no sentido de disseminar orientações para a utilização e para a construção de indicadores de desempenho e de resultados, como, por exemplo, a elaboração em 2009, pelo MP, dos documentos: Guia Metodológico de Indicadores do PPA e Guia Referencial para Medição do Desempenho. No entanto, verifica-se que tais medidas ainda não se mostraram suficientes. Em 2011, o Acórdão nº 117/2011 do TCU recomendou ao MP, com base no § 3º do art. 1º do Decreto nº 6.601, de 2008, que provesse “os meios necessários para capacitação de servidores envolvidos com a elaboração de programas e indicadores em todas as áreas temáticas do PPA 2008–2011 até o último dia do plano” (BRASIL, 2011, p.01).

6.3 A Apuração dos Índices dos Indicadores

A apuração dos indicadores é de suma importância para a própria transparência das ações de governo por evidenciar os resultados obtidos e reforçar o comprometimento com a gestão orientada para resultados. Dessa forma, conforme verificado no referencial teórico, o indicador deve ser apurado com regularidade e tempestividade para que possa contribuir para a gestão dos programas.

No período 2000–2011, o registro da apuração de indicadores era realizado de duas formas: por meio registro das informações no módulo de monitoramento ou durante o processo de avaliação. Nesse período, houve uma considerável evolução na apuração dos indicadores. Dados extraídos da base do SIGPlan revelam que apenas 34% dos indicadores tiveram seus índices apurados no ano de 2000. Em 2008, porém, a apuração atingiu o seu maior percentual, alcançando 72,5%.

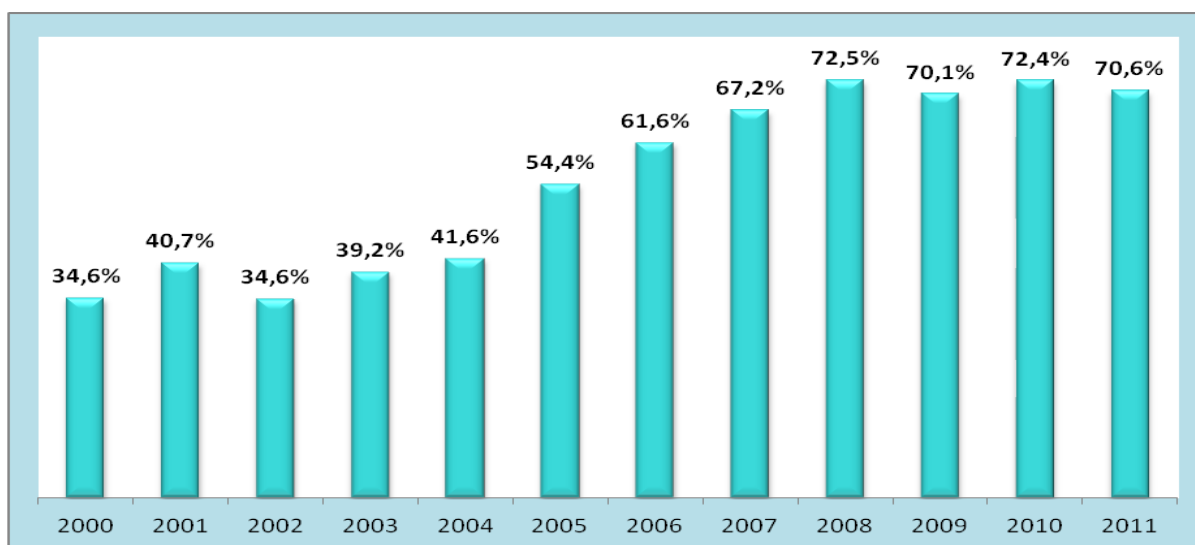


Gráfico 2 - Percentual de indicadores finalísticos apurados no período 2000-2011

Fonte: Elaborado com base nas informações extraídas dos relatórios do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Relatório de Atividades (BRASIL, 2010b) e Relatórios de Avaliação do PPA.

No que se refere à apuração, o Gráfico 2 demonstra que o período entre 2004 e 2008 apresentou maior crescimento na apuração dos indicadores (de 41,6% para 72,5%). Esse período coincide com a institucionalização do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do PPA 2004-2007, em que foram adotados procedimentos, definidos prazos e identificados responsáveis pelo registro das informações. Dessa forma, pode-se inferir que a previsão normativa de tais medidas contribuiu para um maior número de registros dos índices apurados. Há que se ressaltar, porém, que o maior percentual de apuração não implica, necessariamente, na obtenção de informações de qualidade para o processo decisório. Uma análise qualitativa dos indicadores demandaria estudos específicos por programa.

Entretanto, de acordo com a bibliografia pesquisada, o percentual de índices não apurados ainda era considerado uma deficiência. O Relatório Anual de Avaliação do PPA exercício 2007 – Ano Base 2006, por exemplo, registra que “dentre as causas para a não apuração do índice em 2006 são citados fatores como a inexistência periódica de dados que

compõem a fórmula de cálculo do indicador e a inadequação do indicador na medição do alcance do objetivo do programa” (BRASIL, 2007b, p.31).

Outro aspecto que influencia na obtenção das informações para a apuração está relacionado à existência de uma pluralidade de organizações no processo de implementação das ações, resultantes dos processos de desconcentração, descentralização e delegação dos serviços públicos. Nesse sentido, merece destaque a observação de Vaitsman et al. (2006), que, ao relatar a experiência do MDS, parecem retratar a realidade de grande parte dos programas de governo, principalmente os executados de forma descentralizada:

A construção de indicadores de monitoramento e avaliação sobre as políticas e programas de desenvolvimento social é feita a partir da coleta de dados primários sobre os programas, nas várias esferas em que atua a política: órgãos municipais, estaduais e federais provedores de serviços governamentais e não-governamentais, instâncias de controle social, etc. O fato de os dados primários serem alimentados por fontes tão diversas e sobre as quais a SAGI, ou mesmo o MDS, muitas vezes não tem governabilidade alguma, consiste em um dos nós críticos da produção de indicadores confiáveis, uma das condições para que o monitoramento e a avaliação sejam feitos de forma efetiva. (VAITSMAN, 2006, p. 30)

De modo geral, observa-se que as equipes técnicas encontram obstáculos para a obtenção das informações sobre o programa devido a dificuldades de coordenação e de integração das diversas fontes, o que compromete a atualização dos indicadores e, por consequência, sua capacidade em gerar informações tempestivas sobre os resultados do programa.

6.4 A Existência de Parâmetros de Referência

Os índices de referência e do final do Plano retratam a situação inicial a ser modificada com a atuação governamental e a situação final que se pretende alcançar com a execução do programa, respectivamente. O Gráfico 3 apresenta o percentual de indicadores que não possuíam tais índices no período 2008–2011:

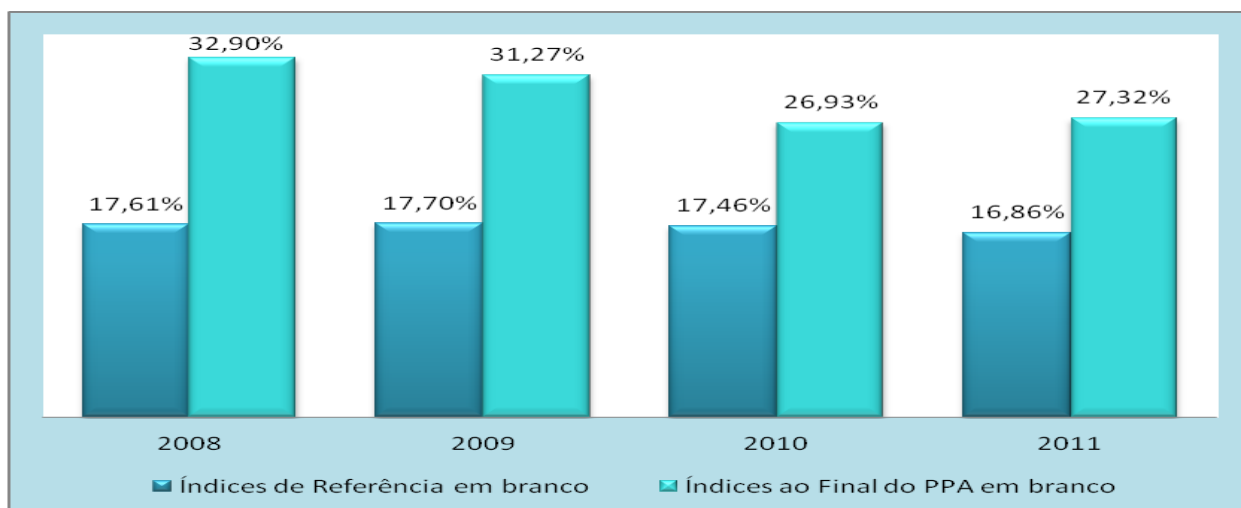


Gráfico 3 - Percentual de indicadores com índices em branco no período 2008-2011

Fonte: Elaborado com base nas informações extraídas dos Relatórios de Avaliação do PPA - período 2008-2011.

Observa-se um número expressivo de indicadores sem índices de referência e do final do Plano. Considerando-se que, ao longo do período 2000–2011, não houve alterações na metodologia, no que se refere aos indicadores, o percentual de índices em branco no último PPA analisado merece atenção. Isso porque os índices de referência e do final do PPA são parâmetros para o planejamento, o monitoramento e a avaliação dos programas de governo. A ausência desses índices impede o estabelecimento de parâmetros de comparação, a aferição do nível de desempenho do programa ao longo do tempo e, como consequência, a verificação do grau de alcance dos objetivos do programa.

No Gráfico 3, chama a atenção o elevado percentual de indicadores sem índices ao final do PPA. Tal fato pode ser considerado como uma evidência de fragilidade no planejamento da atuação governamental, uma vez que não há clareza dos resultados que se pretende alcançar ao final do Plano.

6.5 A Relação das Informações de Resultado nos Processos de Alocação de Recursos

Em um contexto em que recursos são limitados, as pressões para melhor uso dos recursos são crescentes. Informações sobre resultados são essenciais para melhor tomada de decisão, não apenas no nível gerencial, mas no que se refere à definição dos recursos a serem alocados nas políticas públicas. No entanto, integrar informações de resultados à decisão sobre a alocação de recursos é uma tarefa complexa, sobretudo, na realidade brasileira, em

que estão envolvidas no processo orçamentário diversas variáveis, tais como: despesas obrigatórias, vinculação de despesas, descentralização de recursos, contingenciamentos orçamentários entre outras.

Ao realizar um estudo de caso, em três órgãos do Governo Federal, a respeito da apuração dos indicadores dos programas do PPA e sua influência no processo orçamentário no PPA 2004–2007, Cavalcante (2007, p. 143) observa que:

Quanto à relação entre indicadores e processo de alocação de recursos, nota-se que não há causalidade entre as variáveis. De modo geral, o desempenho dos programas, mensurado pelos indicadores, não impacta, pelo menos em termos quantitativos, as dotações de recursos ou as suas execuções orçamentárias dos programas.

Em relação a esse aspecto, Guzmán (2006), ao retratar a experiência chilena, ressalta que essa correlação nem sempre acontece de forma direta. Segundo a autora, as decisões no processo orçamentário envolvem variáveis de natureza técnica e políticas que, muitas vezes, excedem às informações de desempenho.

Apesar dos possíveis obstáculos, considera-se necessário o aprimoramento dos mecanismos de aferição dos resultados da ação governamental para maior utilização dessas informações nos processos de tomada de decisão sobre alocação de recursos. Isso porque, conforme apresentado no referencial teórico, há consenso nos ganhos que as informações sobre resultados podem proporcionar, não apenas no gerenciamento interno dos programas, mas na consolidação de um orçamento efetivamente orientado para resultados.

Assim, observa-se que, após uma década da implementação dos sistemas de monitoramento e de avaliação no Governo Federal e da utilização dos indicadores na aferição do desempenho dos programas, estabelecer indicadores consistentes, confiáveis, estáveis e tempestivos ainda representa um desafio para os programas de governo.

No que se refere à análise realizada, ressalta-se, também, a dificuldade operacional de cruzamento das informações relacionadas a indicadores para a realização de análises mais aprofundadas. O sistema de informação gerencial do órgão central não disponibiliza funcionalidades que permitam a realização de pesquisas acerca dos indicadores, nem fornece relatórios que permitam a investigação de todos os atributos. No sistema, as informações dos indicadores só podem ser obtidas se for acessado programa por programa.

7 CONCLUSÃO

Nos últimos anos observa-se uma maior discussão sobre a importância do uso de sistemas de monitoramento e de avaliação como forma de viabilizar o acompanhamento sistemático do desempenho das políticas públicas e de tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos. Assim, as práticas de monitoramento e de avaliação surgem como instrumentos-chave na gestão por resultados, na medida em que fornecem aos governos e à sociedade elementos para identificar os resultados e as restrições encontradas durante a implementação das políticas públicas.

Há um vasto campo de aplicação dessas práticas no setor público. As informações disponibilizadas podem auxiliar: no gerenciamento de políticas, programas e projetos, fornecendo aos gestores informações para o aperfeiçoamento da ação governamental; na formulação do orçamento, com vistas à melhor aplicação dos recursos; na aprendizagem organizacional, por meio da identificação de limitações e oportunidades; e na transparência e controle das ações governamentais, demonstrando à sociedade os resultados das políticas públicas.

Cumprе ressaltar, ainda, que a ênfase em um ou mais dos aspectos mencionados pode variar de acordo com o objetivo pretendido, os estágios de desenvolvimento e as necessidades de cada país, conforme apresentado no capítulo referente às experiências internacionais. No entanto, há consenso de que a essência desses sistemas é fornecer informações gerenciais em tempo oportuno, de forma a contribuir para a tomada de decisão. Do contrário, tornam-se apenas instrumentos burocráticos que não agregam qualidade para a política pública.

No caso brasileiro, a adoção das práticas de monitoramento e de avaliação resultou da redefinição da atuação do Estado com ênfase na obtenção de resultados. Como importante marco para a adoção dessas práticas no âmbito federal, merece destaque o modelo de gestão do PPA 2000–2003. Esse modelo introduziu importantes mudanças na gestão pública, tais como: a adoção de programas como unidade de gestão, a definição de um gerente responsável pela sua execução e a previsão de mecanismos de monitoramento e de avaliação dos resultados alcançados.

A análise do período 2000–2011, realizada a partir de pesquisas bibliográfica e documental, evidenciou avanços no que se refere à implementação dessas práticas no âmbito do Governo Federal, como, por exemplo: a institucionalização do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do PPA; as iniciativas bem-sucedidas de monitoramento e de avaliação

em alguns órgãos setoriais; a responsabilização dos atores envolvidos nos processos de execução; e o reconhecimento da importância dessas práticas no ciclo de gestão das políticas públicas. Tais iniciativas possibilitaram um acesso maior às informações dos programas e das ações implementadas pelo Governo Federal.

Entretanto, verifica-se a existência de restrições que comprometem a qualidade e a utilização das informações produzidas na gestão dos programas do PPA. Entre as limitações constatadas na pesquisa, destacam-se: a baixa apropriação de informações de resultados nos processos de decisão, sobretudo no que se refere a alocação dos recursos públicos; a falta de capacitação dos envolvidos no processo de monitoramento e de avaliação; a baixa autonomia dos envolvidos no processo de gestão dos programas; e a insuficiência de informações sobre resultados apresentados pelos processos de monitoramento e de avaliação. Na maior parte dos casos, considera-se que essas limitações resultam das estratégias adotadas para implementação do modelo.

Outro aspecto da pesquisa refere-se ao uso dos indicadores na gestão dos programas do PPA. A análise dos indicadores, a partir dos documentos produzidos pelo MP e pelo TCU, bem como de informações constantes do SIGPlan no período 2000–2011, mostra um crescimento de sua apuração nos últimos anos. Porém, foram encontrados na pesquisa bibliográfica reiterados apontamentos acerca de deficiências dos indicadores na aferição de resultados e de sua pouca utilização nos processos decisórios. Dessa forma, buscou-se identificar possíveis fatores que influenciaram na utilização dos indicadores como instrumentos de aferição dos resultados dos programas.

A análise do período 2000–2011 permite concluir que houve maior disseminação das práticas de monitoramento e de avaliação no âmbito do Governo Federal. Todavia, isto não ocorreu de forma homogênea, permanecem ainda desafios a serem superados para sua efetiva orientação para resultados, tais como: a geração tempestiva de informações; o mapeamento de arranjos institucionais envolvidos na implementação do programa; a seletividade no monitoramento e na avaliação; a coordenação efetiva dos processos de monitoramento e de avaliação no âmbito do órgão central; a adoção de processos sistemáticos de monitoramento e de avaliação; a construção de indicadores de resultado, mensuráveis e coerentes com o objetivo do programa; o incentivo ao desenvolvimento das práticas de monitoramento e de avaliação nos órgãos setoriais; e a apropriação das informações sobre resultados na alocação dos recursos públicos e na gestão das políticas públicas.

Considera-se que esses desafios continuam presentes na gestão do novo PPA 2012–2015. Isso porque se observa que as principais limitações nas atividades de monitoramento e

de avaliação, no período 2000–2011, estavam relacionadas à deficiência na implementação dos mecanismos previstos.

Por fim, ressalta-se que o estudo não teve a pretensão de desenvolver um modelo ideal de sistema de monitoramento e de avaliação para o Governo Federal. O trabalho realizado limitou-se a apresentar, de forma consolidada, um conjunto de avanços e dificuldades encontrados no período 2000–2011, bem como os desafios para a consolidação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação orientado para resultados no âmbito do Governo Federal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP. n. 10: Brasília, 1997, p. 52. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

ACEVEDO, et al. (Editors). **Challenges in monitoring and evaluation: an opportunity to institucionalize M&E systems.** World Bank. Washington. DC. Junho. 2010. p. 25-33. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1255045653465/Challenges_in_M&E_Book.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2011.

BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____, **Decreto nº 2.829 de 29 de outubro de 1998.** Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____, **Lei nº 9.989 de 21 de julho de 2000.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9989.htm>. Acesso em: 15 jan. 2012.

_____, **Decreto nº 5.233 de 06 de outubro de 2004.** Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus programas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5233.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____, **Portaria nº 198 de 18 de julho de 2005.** Estabelece os procedimentos e a periodicidade para registro das informações com o desempenho das ações do PPA, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/ppa2004-2007/portariamp198-sigplan.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

_____, **Lei nº 11.653 de 07 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____, **Decreto nº 6.601 de 10 de outubro de 2008**. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6601.htm>. Acesso em: 11 jul. 2012.

_____, **Lei nº 12.352 de 28 de Dezembro de 2010**. Altera o Anexo I da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12352.htm>. Acesso em: 11 jul. 2012.

_____, **Portaria SOF nº 103 de 19 de Outubro de 2012**. Estabelece o acompanhamento da execução orçamentária das ações constantes na programação das Leis Orçamentárias Anuais - LOAs. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/bib/legislacao/portarias/Ptr_sof_103_de_191012.pdf>. Acesso em: 22 Out. 2012.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO-02**. Brasília, 1999. 186p. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoesorcamentarias/manualtecnico/MTO_2000.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____, _____, Secretaria de Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública**. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.20100524.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2011.

_____, _____, Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Relatório de Atividades: 2009**. Brasília: 2010b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/relatorio/100609_PUB_rel_relatividade2009.pdf> Acesso em: 20 set. 2012

_____, _____, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano de Gestão do PPA 2004-2007**. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/mode_lo_gestao/081009_PPA_MG_planoGes.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2012.

_____, _____, _____. **Seminário de Avaliação: Experiências Internacionais – Canadá, Estados Unidos e Reino Unido**. Brasília, 2004b. Mimeografado.

_____, _____, _____. **Plano Plurianual 2000-2003 – Análise dos Quatros Anos de Implementação.** Brasília, dez. 2004c. Mimeografado.

_____, _____, _____. **Relatório Anual de Avaliação Exercício 2004 – Ano Base 2003.** Brasília, 2004d. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2004/04_PPA_Aval_avaliacao.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____, _____, _____. **Relatório Anual de Avaliação Exercício 2005 – Ano Base 2004.** Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=258&cat=155&sec=10&sub=545>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____, _____, _____. **Relatório Anual de Avaliação Exercício de 2006 – Ano Base 2005.** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=259&cat=155&sec=10&sub=545>. Acesso em: 12 ago. 2012.

_____, _____, _____. **Monitoramento em Números do Plano Plurianual 2004-2007: Exercício 2007 – Ano Base 2006.** Brasília, 2007a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/monitoramento/06_PPA_Monit_numeros.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2012.

_____, _____, _____. **Relatório Anual de Avaliação Exercício 2007 – Ano Base 2006.** Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=257&cat=155&sec=10&sub=545>. Acesso em: 12 ago. 2012.

_____, _____, _____. **Manual de Elaboração: Plano Plurianual 2008/2011.** Brasília, 2007c.

_____, _____, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Avaliação do PPA 2008-2011 – Exercício 2008 - Ano base 2008.** Brasília, 2009b. <http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/ManualdeAvalia%C3%A7%C3%A3o_final_an_obase2008.pdf> Acesso em 30 nov. 2011.

_____, _____, _____. **Indicadores de programas:** guia metodológico. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2011.

_____, _____, _____. **Plano plurianual 2012-2015: Mensagem Presidencial**. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf> Acesso em: 15 jun. 2012.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república** – Exercício 2007. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/RelatorioPareceresTCU/RPP2007.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2012.

_____, _____. Processo nº TC 029.094/2008-0. Assunto: Acompanhamento. Papel da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento na Elaboração do Plano Plurianual. Análise Quantitativa e Qualitativa dos Atributos e Indicadores dos Programas do PPA. Recomendações. **Acórdão nº 102/2009 – TCU – Plenário, de 4 de fevereiro de 2009**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 2009c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/mista/orca/tcu/..%5Ctcu%5CPDFs%5CAcordao1022009-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____, _____. **Relatório de Levantamento dos Sistemas de Monitoramento e Avaliação dos Órgãos da Administração Direta do Poder Executivo**. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/administracao_publica/Relat%C3%B3rio%20Levantamento%20Sistemas%20de%20Monitoramento%20e%20Aval.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2012.

_____, Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 014.899/2009-2. Assunto: Relatório de Auditoria Operacional. Sistema de Planejamento e Orçamento e Federal. Recomendações. **Acórdão nº 117/2011 – TCU – Plenário de 26 de janeiro de 2011**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 2011c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/Comissao/index/mista/orca/tcu/..%5Ctcu%5CPDFs%5CAcordao1172011-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul/ago. 2000. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/papers/2000/81RefGerenc1995-INA.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. **A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil**. Brasília : Ipea, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_25.html>. Acesso em: 31 jan. 2012.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil**. Brasília, 2007. Revista do Serviço Público. Vol. 58, nº 2; p. 129-150. Abr/Jun 2007.

COHEN, E.; FRANCO, R., 2004. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 6ª ed.

CORE, Fabiano. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. **Trabalho apresentado ao IX Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2-5 nov, Madrid, 2004. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/52025210/Reformas-orcamentarias-no-Brasil> Acesso em: 30 jun. 2011.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão n. 1369. Rio de Janeiro: IPEA. 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf. Acesso em: 25 jun. 2012.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, out./dez. 2002.

_____, Ariel; VALLE, Beatrice. **A Retomada do Planejamento Governamental**. In: Planejamento e orçamento governamental. Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat – Brasília: ENAP, 2006. v. 2. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2928. Acesso em: 22 mai. 2011.

GARCES, Ariel. El plano plurianual y el M&E en Brasil. In: MAY, Ernesto (Editores). **Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del banco mundial**. Banco Mundial. Washington. DC. 2006. p. 67-68. Disponível em: http://www.worldbank.org/oed/eecd/docs/proceedings_la_sp.pdf. Acesso em: 14 mai. 2012.

GARCIA, Ronaldo. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. IPEA. Texto para Discussão nº 726. Brasília, maio de 2000.

_____, Ronaldo. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. IPEA. Texto para Discussão nº 776. Brasília, janeiro de 2001.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2010. p. 353.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo. Atlas. 2009.

GRAU, Nuria C.; BOZZI, Sonia O. **Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) em América Latina**: Informe Comparativo de 12 países. Tradução de Ernesto Montes-Bradley y Estayes. – Natal, RNA: SEARH/RN, 2008 146p. Tradução de: Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en la America Latina: informe comparativo de 12 países – Venezuela: CLAD, 2008.

GUBBERMAN, Gustavo; KNOOP, Glauco. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. nº 2, julho-dezembro. 2011.

GUZMÁN, Marcela. A experiência chilena. In: MAY, Ernesto (Editores). **Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe**: actas de una conferencia del banco mundial. Banco Mundial. Washington. DC. 2006. p. 67-68. Disponível em: <http://www.worldbank.org/oed/ecd/docs/proceedings_la_sp.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2012.

JANNUZZI, Paulo. A Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. In: **Reflexões para Ibero-América**. Caderno EIAPP-ENAP, 2009. p. 101-138. 2009.

KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. **Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System**. Washington: The World Bank, 2004.

LÓPEZ, G. Roberto; MORENO, G. Maurício. **La Gestión para Resultados en El Desarrollo: avances y desafíos em América y El Caribe**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35532834>. Acesso em: 10 out. 2011.

MACKAY, Keith. **Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público**. IEG. Banco Mundial. Washington, D.C. 2006. Disponível em: [http://Inweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/7BDD0F48F3C6A0C18525710E006B676B/\\$file/monitoring_evaluation_psm_spanish.pdf](http://Inweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/7BDD0F48F3C6A0C18525710E006B676B/$file/monitoring_evaluation_psm_spanish.pdf). Acesso em: 23 set. 2011.

_____, Keith. **How to Build M&E Systems to Support Better Government**. IEG. The World Bank. Washington, D.C. 2007 <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/How_to_build_ME_gov.pdf>. Acesso em: 05 de mar. 2012

MAKÓN, Marcos Pedro. La gestión por resultados, ¿es sinônimo de presupuesto por resultados? **Revista Internacional de Orçamento Público**, ano 36, edição n. 66, Mar/Abr. 2008. Disponível em: http://www.asip.org.ar/sites/default/files/66-revista-internacional-de-presupuesto-publico-asip_0.pdf. Acesso em 15 mar. 2012.

MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. **Gestão e avaliação no contexto do Plano Plurianual (PPA): institucionalização sem impacto?** Banco Mundial, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 94

OCDE. **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management**. Paris, 2002. Disponível em: http://www.oecd.org/document/8/0,3746,en_2649_34435_45600899_1_1_1_1,00.html. Acesso em: 02 mai. 2012

ORMOND, Derry; LOFFÈR, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v.50, n. 2, p. 66-96. 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília. Co-Edição Ed. MH. Comunicação/Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 1994.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Eстера Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005.

UNESCO. **Abordagem de programa, gestão e monitoramento por resultados (RBM) aplicada pela UNESCO: princípios norteadores**. Tradução e adaptação do documento publicado originalmente pelo Departamento de Planejamento Estratégico (DPS). Representação da UNESCO no Brasil, Brasília, Junho, 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001775/177568por.pdf>> Acesso em: 24 Abr. 2012.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. UNESCO. 2006.

VAZ, Carlos. O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos. In: **Reflexões para Ibero-América**. Caderno EIAPP-ENAP, 2009. p. 37-44.

WEISS, Carol H. **Evaluation**. 2. Ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc., 1998. p. 5-6.

WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. (2004). **Handbook of Practical Program Evaluation**. 2 nd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass. p. 1-5

SCHICK, Allen. **Getting Performance Budgeting to Perform**. 2008. 23p. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/AllenSchickFinal.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2011.