



Tribunal de Contas da União
Instituto Serzedello Corrêa
Especialização em Orçamento Público

Patrícia Coimbra Souza Melo

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: OS DESAFIOS DO PPA 2012/2015**

Brasília
2012

Patrícia Coimbra Souza Melo

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: OS DESAFIOS DO PPA 2012/2015**

Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em
Orçamento Público oferecido pelo Programa de Pós-Graduação
do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União.

Orientadora: Selma Maria Hayakawa Cunha
Serpa

Brasília

2012

Autorização

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

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Melo, Patrícia Coimbra Souza.

Monitoramento e avaliação na administração pública federal [manuscrito] : os desafios do PPA 2012/2015 / Patrícia Coimbra Souza Melo. -- 2012.

104 f.

Orientador: Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa.

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), 2013.

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: OS DESAFIOS DO PPA 2012/2015**

Curso de Especialização em Orçamento Público

2º Semestre de 2012

Patrícia Coimbra Souza Melo

Banca Examinadora:

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa
Tribunal de Contas da União

Prof. Dr. Paulo Carlos du Pin Calmon
Universidade de Brasília

Brasília, 28 de novembro de 2012.

Dedico este trabalho a Deus, à minha mãe, Neuza, e à família que construí: Leo, Rafa e Júlia, por estarem sempre presentes em todos os momentos da minha vida.

Agradecimentos

Agradeço à minha orientadora e amiga Selma Serpa, pela dedicação e paciência, e à minha filha Júlia, por me deixar concluir este trabalho.

*Por ser exato, o amor não cabe em si. Por ser encantado, o amor revela-se. Por ser amor, invade
e fim...*

Djavan

RESUMO

A presente pesquisa foi elaborada como requisito para conclusão do curso de Especialização em Orçamento Público oferecido pelo Instituto Serzello Corrêa do Tribunal de Contas da União. O objeto de análise desta pesquisa são as alterações promovidas no modelo de planejamento do Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015, com foco no monitoramento e na avaliação da ação governamental, seu objetivo geral é descrever e avaliar em que medida as mudanças que estão sendo propostas para o sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2012/2015 corrigem as deficiências existentes nos sistemas de monitoramento e avaliação anteriores. Justifica-se a investigação deste tema, ante a necessidade de se conhecer quais são os novos instrumentos de monitoramento e avaliação que serão utilizados no âmbito do novo PPA, face à importância que as atividades de monitoramento e avaliação da ação governamental adquiriram nos últimos anos.

No que se refere à metodologia, trata-se de pesquisa descritiva e qualitativa, sendo que, em relação aos procedimentos metodológicos, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, além de estudo de caso do tipo descritivo em três programas temáticos: Bolsa Família, Resíduos Sólidos e Turismo, constituindo-se um projeto de casos múltiplos, visto que em um mesmo estudo de caso foi analisado mais de um caso, para posterior estudo comparativo dos resultados. O método de pesquisa foi do tipo dedutivo.

Durante a pesquisa, verificou-se que o modelo de monitoramento e avaliação que vigorou até 2011 não obteve sucesso em virtude de quatro fatores: o desenho do PPA buscava traduzir as políticas públicas em ações orçamentárias que não eram capazes de expressá-las; tentou-se padronizar o acompanhamento das políticas públicas sem considerar as peculiaridades de cada órgão; valorizou-se a técnica e as metodologias em detrimento da realidade e houve excesso de formalismo na busca de uma administração gerencial, sem preocupação com o contexto político.

Nos três programas temáticos avaliados no estudo de caso, verificou-se que: a nova estrutura de planejamento do governo federal, por ser ainda muito recente, não produziu alterações significativas no planejamento interno das políticas públicas objeto dos programas; os órgãos setoriais responsáveis pelos objetivos dos programas temáticos participaram ativamente da definição de seus atributos; os órgãos setoriais ainda não conhecem completamente a

Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015; dos órgãos entrevistados, apenas o MMA não possui dados sobre indicadores a serem fornecidos à SPI e todos os órgãos setoriais possuem sistemas de monitoramento próprios, capazes de subsidiar a SPI em uma análise mais aprofundada dos programas cujos objetivos estejam sob sua responsabilidade.

No que se refere aos atributos dos programas temáticos, verificou-se que: seus objetivos, de modo geral, exprimem os mesmos objetivos de governo, setoriais e dos antigos programas finalísticos; deve-se observar o grau de subjetividade das metas, tanto qualitativas, quanto quantitativas; os órgãos setoriais tendem a medir o alcance dos objetivos e metas acordados, por meio de indicadores que medem a eficácia dos programas temáticos e existem iniciativas que não representam a entrega nem de um produto, nem de um serviço à sociedade.

Por fim, por tratar-se de uma estrutura ainda em construção, verificou-se que os resultados das mudanças propostas necessitam de tempo para serem observados e que a SPI deve continuar conduzindo o processo de modo que os esforços iniciais não se percam pelo caminho, como aconteceu na experiência anterior.

Palavras-chave: planejamento, programas, monitoramento, avaliação, PPA.

SUMÁRIO

1 Introdução	12
1.1 Problema de Pesquisa	13
1.2 Pergunta da Pesquisa	14
1.3 Objetivos	14
1.4 Justificativa	15
2. Referencial Teórico	17
2.1 O Planejamento na Administração Pública Federal no período anterior à reforma de 2000.	17
2.2 A reforma de planejamento e orçamento de 2000.....	22
2.2.1 Os Planos Plurianuais do período de 2000 a 2011.....	27
2.2.2 O Modelo de Monitoramento e Avaliação no Brasil.....	31
2.3 A mudança de paradigma no PPA 2012/2015.....	44
3. Metodologia	49
4. O Monitoramento e a Avaliação no PPA 2012/2015	52
5. Resultados	59
5.1 Motivos para o insucesso do modelo de monitoramento e avaliação do PPA no período de 2000 a 2011	59
5.2 Análise comparativa entre o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008/2011 e a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015.....	64
6. Análise dos Resultados	85
7. Conclusão	94
8. Referências	98
9. Apêndices	101
9.1 Apêndice A – Roteiro de Entrevistas com o Órgãos Setoriais.....	101
9.2 Apêndice B – Roteiro de Entrevistas com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)	102

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – RELAÇÃO ENTRE OS PROPOSITOS E OS TIPOS DE SISTEMAS DE AVALIAÇÃO	37
FIGURA 2 – PPA 2008-2011 X PPA 2012-2015	46
FIGURA 3 - ESTRUTURA PPA 2012/2015	47
FIGURA 4 – ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA 2012/2015	55

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – MONITORAMENTO TEMÁTICO	56
QUADRO 2 – RECURSOS DESTINADOS AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO PPA65	
QUADRO 3 – OBJETIVOS DO PROGRAMA FINALÍSTICO E OBJETIVOS DO PROGRAMA TEMÁTICO	66
QUADRO 4 – CLASSIFICAÇÃO METAS DO PROGRAMA TEMÁTICO BOLSA FAMÍLIA	68
QUADRO 5 – CLASSIFICAÇÃO INDICADORES PPA 2008/2011 E PPA 2012/2015	69
QUADRO 6 – INICIATIVAS DO PROGRAMA TEMÁTICO BOLSA FAMÍLIA	70
QUADRO 7 – RECURSOS DESTINADOS AO PROGRAMA RESÍDUOS SÓLIDOS NO PPA	72
QUADRO 8 – OBJETIVOS DO PROGRAMA FINALÍSTICO E OBJETIVOS DO PROGRAMA TEMÁTICO	73
QUADRO 9 – CLASSIFICAÇÃO METAS DO PROGRAMA TEMÁTICO RESÍDUOS SÓLIDOS	74
QUADRO 10 – CLASSIFICAÇÃO INDICADORES PPA 2008/2011 E PPA 2012/2015	76
QUADRO 11 – INICIATIVAS DO PROGRAMA TEMÁTICO RESÍDUOS SÓLIDOS	77
QUADRO 12 – RECURSOS DESTINADOS AO PROGRAMA TURISMO NO PPA.....	79
QUADRO 13 – OBJETIVOS PROGRAMA FINALÍSTICO E OBJETIVOS PROGRAMA TEMÁTICO	80
QUADRO 14 – CLASSIFICAÇÃO METAS PROGRAMA TEMÁTICO TURISMO	81
QUADRO 15 – INDICADORES PPA 2008/2011 E PPA 2012/2015	82
QUADRO 16 – INICIATIVAS DO PROGRAMA TEMÁTICO TURISMO	84

1 Introdução

A presente pesquisa refere-se a trabalho de conclusão do curso de Especialização em Orçamento Público oferecido pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, e tem a finalidade de realizar estudo sobre as mudanças na estruturação do Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015, no que se refere ao monitoramento e à avaliação da ação governamental.

O monitoramento e a avaliação das políticas públicas assumiu grande importância nas últimas décadas, em virtude da reforma gerencial implantada em vários países no período. No Brasil, o primeiro passo para a reforma gerencial foi dado com a aprovação do Plano Diretor de Reforma do Estado em 1995. Em 2000, foi realizada a reforma do modelo de planejamento e orçamento, com a finalidade de adequá-lo à nova realidade da administração pública orientada para resultados.

A reforma orçamentária de 2000 representou um avanço em termos de planejamento na administração pública federal brasileira, no entanto, não significou a implantação de uma administração pública orientada para resultados como se pretendia. O sistema de monitoramento e avaliação mostrou-se excessivamente padronizado e inflexível, não sendo capaz de produzir informações que subsdiassem melhorias nas políticas públicas monitoradas e avaliadas.

Como uma possível solução para os problemas existentes, foi aprovado o PPA 2012/2015, o qual se baseou em um modelo de planejamento diferente do adotado a partir da reforma de 2000. O novo Plano tem como um de seus principais desafios resgatar a função planejamento na administração pública federal. Nesse contexto, surge a nova Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA. Esta pesquisa tem como objetivo analisar essas mudanças, a fim de verificar seus reflexos no monitoramento e avaliação das políticas públicas no âmbito da administração pública federal no Brasil.

Este trabalho está estruturado em oito capítulos. O primeiro, introdutório, apresenta a definição do problema de pesquisa, sua pergunta orientadora, os objetivos gerais e específicos e a justificativa para sua realização.

No segundo capítulo encontra-se o referencial teórico relacionado à pesquisa, tendo sido tratados os temas: planejamento na administração pública federal no período anterior a reforma de 2000; a reforma do modelo de planejamento e orçamento de 2000, o modelo de

monitoramento e avaliação adotado e as mudanças ocorridas a partir da aprovação do PPA para o período de 2012 a 2015.

No terceiro capítulo é detalhada a metodologia de pesquisa empregada e no quarto capítulo é realizada análise da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, que se encontra em fase de elaboração.

No quinto capítulo são apresentados os resultados do estudo de caso realizado nos programas temáticos Bolsa Família, Resíduos Sólidos e Turismo, sendo esses resultados analisados no capítulo seis. O capítulo sete consolida as principais conclusões decorrentes desta pesquisa. O capítulo oito contém as referências e capítulo nove os apêndices.

1.1 Problema de Pesquisa

O PPA 2012/2015, aprovado pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, foi elaborado com significativas alterações em relação ao modelo de planejamento que vigorou na administração pública federal no período de 2000 a 2011. Este PPA tornou-se inovador ao aproximar o Plano das questões estratégicas que envolvem a implementação das políticas públicas, por meio da criação de programas temáticos, objetivos e iniciativas, em substituição à estrutura de programas e ações que existia no modelo anterior. As ações foram excluídas do Plano e passaram a constar apenas dos orçamentos anuais, sendo a iniciativa o elo entre planejamento e orçamento.

No modelo anterior, o sistema de monitoramento e avaliação do PPA tinha o programa como principal elemento de análise. O programa estruturava as intervenções governamentais, por meio da articulação de ações, com vistas a resolver problemas e atender a demandas da sociedade. A partir do PPA 2012/2015, o programa deixou de existir, dando lugar aos programas temáticos, os quais expressam a agenda governamental estratégica das políticas públicas a serem priorizadas com o objetivo de orientar a entrega de bens e serviços à sociedade.

Verifica-se que a intenção do governo federal, no que se refere à redefinição de programa, foi alterada. Antes o foco estava na entrega de bens e serviços à sociedade, agora se fala em

orientar a entrega de bens e serviços à sociedade. A mudança na concepção do planejamento levará a mudanças também na forma de monitorar e avaliar a ação governamental.

Com base na proposta do PPA 2012/2015 foi definido o problema de pesquisa para este trabalho, que consiste em descrever e avaliar como se estruturará o sistema de monitoramento e avaliação da administração pública federal dentro do novo modelo de planejamento, verificando-se quais serão os desafios a serem enfrentados pelos atores envolvidos nesse processo, bem como verificar se o aprendizado com o modelo anterior está sendo, de alguma forma, utilizado na estruturação do novo sistema de monitoramento e avaliação.

1.2 Pergunta da Pesquisa

Considerando-se que esta pesquisa pretende avaliar as alterações ocorridas no sistema de monitoramento e avaliação após a aprovação do PPA 2012/2015, bem como verificar se o aprendizado obtido em experiências anteriores será utilizado como base para formatação de um novo sistema de monitoramento e avaliação, estruturou-se a seguinte pergunta de pesquisa:

Em que medida as alterações do sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2012/2015 corrigem as deficiências existentes nos sistemas de monitoramento e avaliação anteriores?

1.3 Objetivos

A reforma gerencial implementada por diversos países nas últimas décadas fez com que o monitoramento e a avaliação de políticas públicas se tornassem instrumentos extremamente relevantes para obtenção de informações úteis ao aperfeiçoamento da ação governamental. No Brasil, esse processo iniciou-se nos anos 90 e teve como ápice a reforma de 2000, que pretendia construir um novo modelo de planejamento e orçamento para administração pública orientada para resultados.

A partir de 2012, o modelo construído em 2000 foi alterado, de forma a afetar toda a estrutura de planejamento existente. Essas mudanças, em decorrência, têm desdobramentos na

forma como o governo mensura o desempenho de suas intervenções, bem como na forma como serão disponibilizadas para a sociedade as informações sobre os resultados alcançados.

A partir dessa nova perspectiva, esta pesquisa foi realizada com o objetivo geral de descrever e avaliar como está sendo estruturado o sistema de monitoramento e avaliação do PPA na administração pública federal e como as deficiências do modelo anterior estão sendo corrigidas, tendo como base os novos conceitos introduzidos pelo PPA 2012/2015.

Os objetivos específicos desta pesquisa são os seguintes:

1. Verificar as alterações no sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2012/2015 em relação ao que existia até 2011;
2. Verificar quais são os desafios a serem enfrentados pelo governo federal na estruturação desse novo sistema;
3. Verificar qual o aprendizado trazido do modelo anterior que está sendo, ou será, utilizado na estrutura atual.

1.4 Justificativa

Segundo Ataíde (2005), a gestão pública voltada para resultados tem como um de seus pilares a avaliação de programas e políticas públicas, com a finalidade de aferir os resultados obtidos por meio da atuação do governo. A avaliação passa a ser reconhecida como insumo a ser utilizado na tomada de decisão sobre a formulação de programas e políticas públicas, bem como na sua reestruturação, quando for necessário, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão.

Para Calmon e Gusso (2002), os sistemas de avaliação objetivam aumentar a transparência da ação governamental, por meio da prestação de contas, à sociedade, do desempenho dos programas, auxiliando na tomada de decisão, no aprimoramento da gestão e na promoção do aprendizado.

Shepherd (2005) relata que a administração pública federal no Brasil empenha-se em tornar seu desempenho mais orientado para resultados, com a utilização mais eficaz, eficiente e

transparente dos recursos públicos, afirmando que as atividades de monitoramento e avaliação desempenham papel importante nesse novo contexto de administração.

Monitoramento e avaliação possuem definições distintas, porém complementares. O monitoramento fornece informações sobre o andamento de uma política, programa ou projeto em determinado momento e em relação às metas e resultados previstos, sendo, dessa forma, descritivo. Por meio da avaliação procura-se demonstrar se os resultados estão ou não sendo alcançados.

Após a reforma no modelo de planejamento e orçamento ocorrida em 2000, houve significativo avanço no que se refere à criação de uma estrutura formal de monitoramento e avaliação no Brasil, bem como na criação de instrumentos que permitissem a existência de um sistema de monitoramento e avaliação. Ressalte-se que no período de 2000 a 2011 o sistema de monitoramento e avaliação existiu mais na forma que na prática, mas, ainda assim, deve-se destacar que os avanços nessa área foram significativos no período.

Com a aprovação do PPA 2012/2015, nasceu uma nova concepção de planejamento no governo federal. Buscou-se tornar o plano mais voltado para as questões estratégicas do governo, bem como mais afastado do que seria apenas um orçamento plurianual. Os programas e ações foram substituídos por programas temáticos, objetivos e iniciativas, que possuem novos conceitos, diferentes daqueles que existiam no PPA anterior.

A presente pesquisa justifica-se pela relevância que as atividades de monitoramento e avaliação da ação governamental adquiriram nos últimos anos, bem como pela importância de se conhecer quais serão os novos instrumentos de monitoramento e avaliação utilizados no âmbito do novo PPA, com a finalidade de esclarecer qual será a estratégia de atuação do governo federal no que se refere a essas funções nos próximos anos.

Dessa forma, com vistas à investigação do problema, apresenta-se no próximo capítulo o referencial teórico que fundamenta as análises realizadas nesta pesquisa.

2. Referencial Teórico

Neste capítulo, é realizada revisão da literatura que trata do planejamento na administração pública federal brasileira no período anterior e posterior à reforma de planejamento e orçamento de 2000; dos PPA's que vigoraram nesse período; do modelo de monitoramento e avaliação adotado no Brasil até 2011; das alterações propostas para o modelo de planejamento a partir do PPA 2012/2015; bem como dos principais conceitos e teorias que envolvem o monitoramento e a avaliação.

2.1 O Planejamento na Administração Pública Federal no período anterior à reforma de 2000.

Segundo Matus (1997, p. 9, *apud* Ataíde, 2005, p. 27) “o planejamento não é outra coisa que tentar submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança que inevitavelmente experimenta um país em decorrência de nossas ações”.

Matias Pereira (2003, p.117, *apud* Ataíde, 2005, p.29) define o planejamento como “um processo dinâmico e não estático”, o qual está contido em um ciclo contínuo de “formulação, implementação, monitoramento e avaliação de resultados”.

No Brasil, até 1964, as experiências relacionadas a planejamento na administração pública possuíam como principal característica “a desvinculação entre o planejamento e o processo orçamentário”. Nesse período, os planos ou eram voltados para “determinados gastos específicos (Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional – 1939, Plano de Obras e Equipamentos – 1943) ou para aspectos setoriais ou regionais (Plano SALTE – 1948/1950, Plano de Metas – 1956/1960, Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste)”. Destaque-se que, tanto no primeiro quanto no segundo caso, os planos eram inadequados e insuficientes para as finalidades a que se propunham e não constavam integralmente da Lei Orçamentária Anual (LOA). (CORE, 2001, p. 20)

As práticas orçamentárias no Brasil baseavam-se nas determinações constantes do Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940, o qual já adotava a classificação funcional da despesa em ordinárias e extraordinárias, criando um orçamento bastante analítico, em que a

despesa era exaustivamente discriminada. Esse Decreto-Lei dava ao orçamento enfoque basicamente contábil, que priorizava a prestação de contas. (BRASIL, 1940)

A aprovação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, foi um marco importante para introdução de novas técnicas às práticas orçamentárias brasileiras. A partir da publicação dessa Lei, o processo orçamentário passou a ter característica mais gerencial com menos enfoque no controle. A classificação funcional da despesa foi aperfeiçoada em relação ao modelo anterior e deu-se maior importância às informações econômicas, com a transformação das despesas ordinárias e extraordinárias em despesas correntes e de capital, respectivamente. O orçamento também se tornou mais sintético, passando a LOA a discriminar a despesa até elemento de despesa. (CORE, 2001)

A Lei nº 4.320/1964 estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dispondo, ainda, sobre a padronização da orçamentação nos três níveis de governo, o que facilitou os procedimentos contábeis, financeiros e orçamentários na administração pública. Passou-se a ter a preocupação de que todas as despesas de fato constassem da LOA e as ações foram atreladas a um programa de trabalho contendo funções, projetos e atividades. Priorizou-se a evidenciação da política econômico-financeira do governo por meio da estruturação das receitas e despesas, havendo grande preocupação com eficiência e eficácia na execução dos gastos públicos. (MAIA, 2010)

Apesar de encontrar-se em vigor até hoje, em virtude da ausência da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, que deveria substituí-la, grande parte das disposições da Lei nº 4.320/64 não foram implementadas, uma vez que seus mandamentos não foram recepcionados pela Constituição promulgada em 1967, tampouco pelas constituições que a seguiram, devendo-se a sua longevidade “mais aos pontos periféricos do que ao núcleo inovador de sua concepção”. (CORE, 2001, p. 21)

A Lei nº 4.320/64 foi contemporânea ao nascimento de diversas teorias orçamentárias pelo mundo, pelo fato de seu projeto ter tramitado dez anos no Congresso Nacional, incorporando muitas delas, como a teoria do orçamento-programa nascida nos Estados Unidos, o que, segundo Core (2001), fez com que alguns estudiosos a reconhecessem como precursora desse tipo de orçamento no Brasil. No entanto, o autor discorda desse posicionamento, e defende que a Lei nº

4.320/64 representou apenas “um competente estágio preparatório para a implementação posterior de um orçamento-programa”. (CORE, 2001, p. 21)

Alguns estados brasileiros, como o Rio Grande do Sul, Guanabara e Minas Gerais, antes mesmo da Lei nº 4.320/64, com base em manuais publicados pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre técnicas relacionadas à administração, planejamento e orçamento (que difundiram o conceito de orçamento-programa) reorganizaram suas estruturas orçamentárias com o objetivo de elaborar uma lei orçamentária em que a despesa pudesse ser evidenciada por programas. (CORE, 2001)

No âmbito da União, a primeira experiência com a orçamentação programada ocorreu na LOA para o exercício de 1967. Nos primeiros anos dessa experiência, União, estados e municípios utilizavam classificações diferenciadas para suas ações, o que dificultava a consolidação dos dados sobre a despesa pública. Dessa forma, com o intuito de uniformizar os orçamentos, foi aprovada a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que promoveu a padronização das classificações programáticas nas três esferas de governo e introduziu os conceitos para projetos e atividades. (CORE, 2001)

A partir da Portaria nº 9/1974, União, estados e municípios passaram a ter os mesmos programas, apesar de possuírem realidades completamente diferentes. Essa padronização programática, no entanto, ocasionou o engessamento das estruturas orçamentárias, passando o programa a ser apenas mais uma categoria de classificação da despesa, devido à falta de flexibilidade necessária para que ele pudesse atingir seus objetivos. Por conta dessas distorções, a Portaria nº 9/1974 representou uma tentativa ineficaz de criar condições para que houvesse integração entre planejamento e orçamento, constituindo-se essa questão um problema para o qual ainda se buscava solução. (CORE, 2001)

A Constituição de 1988 inovou em matéria orçamentária ao criar o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e unificar os três orçamentos, fiscal, seguridade social e investimento das estatais, em uma única lei orçamentária anual (LOA).

O processo constituinte que resultou na Carta Magna de 1988 ocorreu em um ambiente de “forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas” sofrendo, ainda, as consequências do autoritarismo e do economicismo que perduraram durante o período do regime militar ainda recente. Esses fatos

foram determinantes na formulação dos tópicos referentes ao planejamento e orçamento constantes da Constituição de 1988. Assim, mesmo com todas as mudanças pelas quais passavam o Brasil, em um período de redemocratização das instituições, e em que se discutiam novas teorias e práticas de planejamento público, “o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista”, como ocorreu nos governos militares. (GARCIA, 2000a, p. 8)

Desta forma, será apresentada, a seguir, breve contextualização e caracterização dos Planos Plurianuais vigentes no período anterior à reforma do modelo de planejamento e orçamento de 2000.

O PPA 1991/1995

O primeiro PPA após a Constituição de 1988, aprovado para vigorar no período de 1991 a 1995, representou um retrocesso em termos de planejamento governamental. Esse plano foi formulado sob a teoria economicista de que “planejar é racionalizar e aperfeiçoar a aplicação de recursos orçamentários-financeiros”, sendo muito semelhante aos Orçamentos Plurianuais de Investimentos (OPI) previstos na Lei nº 4.320/1964, que se tratavam de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos. Segundo Garcia (2000a, p.11):

O primeiro PPA foi desenhado como um OPI ampliado (em tempo e em tipos de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática.

O primeiro PPA foi elaborado apenas em cumprimento à determinação constitucional, não representando um plano orientador da ação governamental. Algumas alterações no plano ainda foram tentadas, mas sem muito sucesso, no sentido de torná-lo mais próximo de um plano orientador das políticas de uma Nação.

Deve-se ressaltar que, durante a vigência desse PPA, houve o *impeachment* do Presidente da República, o que gerou profundas mudanças políticas e sociais no Brasil. No entanto, não foi possível atualizar o PPA, para adaptá-lo às mudanças na realidade social do país, durante a sua

vigência, pelo fato de não existir sistema de acompanhamento que pudesse fornecer dados capazes de dimensionar essas mudanças, para que elas fossem traduzidas em planejamento. (GARCIA, 2000a)

Nesse período, não existiu no governo federal nenhuma estrutura que se aproximasse de um sistema de monitoramento e avaliação. Não havia nenhum controle dos resultados da ação governamental.

PPA 1996/1999

O segundo PPA foi denominado Brasil em Ação e, ao contrário do anterior, foi elaborado no governo de um Presidente com grande experiência política e acadêmica, no entanto, o Plano ainda possuía perfil econômico/fiscalista, em que as ações de planejamento ainda eram tratadas em separado ao orçamento. A prioridade desse Plano era criar condições para a consolidação da nova moeda, o Real, lançado no último ano do governo anterior, no qual o Presidente fora Ministro da Fazenda. (GARCIA, 2000a)

Durante a vigência desse Plano, ocorreu a primeira experiência da administração pública brasileira em gerenciamento por projetos, o que criou novos conceitos para o planejamento em nível federal. O gerenciamento por resultados foi intensivo, restringindo-se, no entanto, a 42 empreendimentos do PPA considerados estratégicos para o desenvolvimento sustentável e concentrando-se em empreendimentos nas áreas de infraestrutura econômica e desenvolvimento social. Os critérios para escolha desses empreendimentos foram: “reduzir custos e aumentar a competitividade da economia; reduzir disparidades sociais e regionais; viabilizar e atrair investimentos privados e viabilizar parcerias público privadas”. (MARTINS, 2007, p. 50)

Nesse PPA, as ações eram organizadas por projetos, que possuíam definição dos objetivos e metas e serem alcançados, além de programação física e financeira e controle de prazos, custos e qualidade. Pela primeira vez, designou-se um gerente responsável pelo alcance das metas em cada projeto, que tinha como função viabilizar os meios necessários para o alcance dos objetivos desejados. (MARTINS, 2007)

A lei que aprovou o PPA 1996/1999 estabeleceu que o Poder Executivo enviaria ao Congresso Nacional, até vinte dias após o encerramento de cada exercício, relatório de execução

dos projetos do PPA. A legislação também criou o Sistema de Informações Gerenciais do Programa Brasil em Ação, o Siapra, com a finalidade de monitorar as ações do Plano, bem como interligar, em tempo real, os dirigentes, gerentes e parceiros envolvidos na sua execução. Segundo Martins (2007), este sistema foi uma versão inicial do Sigplan. (MARTINS, 2007)

Cabe ressaltar que durante a vigência desse PPA foi promulgado o Decreto nº 2.829/1998, que foi a base legal para a reforma do planejamento e orçamento ocorrida em 2000. Dessa forma, pode-se inferir que o PPA 1996/1999 representou significativo avanço em relação ao Plano anterior, no entanto, ele ainda possuía características de um OPI um pouco mais abrangente e ainda carecia de aperfeiçoamento no sentido de tornar-se um planejamento para uma administração voltada para resultados.

2.2 A reforma de planejamento e orçamento de 2000

Apesar de os dois primeiros PPA's terem sido elaborados sem que houvesse uma teoria, ou metodologia, que pudesse embasá-los, não existindo definição do que seria um plano plurianual, tampouco do que seria planejamento de médio prazo, a experiência iniciada no PPA 1996/1999, fez com que as equipes envolvidas nesse Plano vivenciassem o gerenciamento intensivo de projetos e utilizassem a experiência adquirida como insumo para o delineamento dos encaminhamentos metodológicos adotados para o PPA 2000/2003. (GARCIA, 2000a; MARTIS, 2007)

A base para o planejamento em nível federal encontra-se no § 9º do art. 165 da Constituição de 1988, que determina que lei complementar de iniciativa do Poder Executivo deve estabelecer, entre outras coisas, normas relativas à vigência, aos prazos, à elaboração, e à organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

No entanto, apenas em outubro de 1997, o Poder Executivo tomou sua primeira iniciativa no sentido de criar normas relativas ao planejamento em nível federal, por meio da emissão da Portaria Interministerial nº 270, que criou Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) composto por representantes dos principais órgãos do governo federal responsáveis pelo planejamento, orçamento, controle, contabilidade e estatística, além de representantes da sociedade civil. (GARCIA, 2000a)

O GTI tinha como missão elaborar, em sessenta dias, o projeto de lei complementar previsto no § 9º do art. 165 da Constituição Federal de 1988. Seus trabalhos foram concluídos em dezembro de 1997 sem que o projeto de lei complementar fosse elaborado. No entanto, as conclusões do GTI buscaram integrar o planejamento e o orçamento por meio do aperfeiçoamento das definições e conceitos das principais categorias programáticas dos três instrumentos orçamentários: PPA, LDO e LOA. (GARCIA, 2000a)

As discussões do GTI resultaram em conclusões que influenciaram fortemente a concepção da reforma dos processos de planejamento e orçamento da administração pública federal, resultando, inclusive, na edição do Decreto nº 2.829/98 e da Portaria nº 42/99, cujos conteúdos alteraram profundamente o modelo de planejamento brasileiro a partir de 2000, revogando a Portaria nº 9/1974, que tratava da antiga classificação funcional-programática. (CORE, 2001)

Segundo Garcia (2000a, p. 20), as propostas do GTI consideravam o planejamento um “processo permanente, norteado por princípios técnicos que visavam o desenvolvimento econômico e social e a melhoria das condições de vida da população”.

As principais contribuições do GTI para construção do novo processo de planejamento e orçamento foram as seguintes:

- o programa passou a ser a unidade básica da organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;
- foram excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade;
- a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas;
- a classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo;
- os programas passaram a ser referidos, sempre, à solução de problemas precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos. Passaram a ter a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;
- os programas passaram a ser integrados por ações. Os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta;

- a criação de Operações Especiais, que não contribuiriam para manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida, etc). (GARCIA, 2000a, p. 19)

As mudanças propostas pelo GTI foram formalizadas por meio da edição, pelo Presidente da República, do Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998, que estabeleceu as normas para elaboração e gestão do plano plurianual e dos orçamentos da União, e por meio da publicação, pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, da Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, que definiu os instrumentos necessários para operacionalização das normas do Decreto.

A Portaria nº 117/1998 foi substituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, que manteve o conteúdo básico da primeira portaria, tendo alterado apenas detalhes relacionados à classificação funcional, tornando mais claro o conceito de matricialidade, que significa a possibilidade de subfunções serem combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas; recodificando o rol de funções e estabelecendo prazo diferenciado para que a nova classificação funcional entrasse em vigor nos municípios. A Portaria nº 42/1999 também conceitua função, programa, projeto, atividade e operações especiais, de forma a uniformizar o entendimento desses conceitos em toda a administração pública, incluindo estados e municípios. (BRASIL, 1999a; BRASIL, 1999b)

Uma das grandes novidades do novo modelo, em relação ao processo orçamentário anterior, foi a vinculação de toda ação governamental a um produto, bem ou serviço, como resultado dessa ação. Dessa forma, a Portaria nº 42/1999 vinculou também as atividades à oferta de um produto para a sociedade, o que antes era previsto apenas para os projetos. Tanto projeto quanto atividade passaram a ser conceituados como “um conjunto de operações que concorrem para a expansão e o aperfeiçoamento da ação do governo”, sendo que no caso das atividades, o produto seria necessário “à manutenção da ação do governo”. (BRASIL, 1999a, p.12)

As modificações propostas pelo Decreto e pela Portaria representaram o esforço de modernização dos modelos de planejamento e orçamento, que tinham como base dois pressupostos: a cobrança de resultados e a realidade problematizada. Entendia-se como cobrança de resultados a “avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelos governos (União, Estados e Municípios), aferidas em termos de benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão” e como realidade problematiza a tradução do “esforço de modernização do planejamento, fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em ‘problemas’, que antes eram elementos constitutivos

do diagnóstico do planejamento tradicional, e agora assumem a condição de estruturadores do próprio plano”. (BRASIL, 1999b, p. 11)

Com base nesses dois pressupostos, o MTO (1999), que continha os conceitos e regras orçamentários para o exercício de 2000, estabeleceu em sua introdução que a nova concepção 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, 1999b, p. 12)

Durante a reforma, buscou-se a integração entre as equipes das áreas de planejamento e de orçamento do governo, para que as decisões pudessem ser tomadas em conjunto. Tentou-se dar mais convergência às estruturas do plano plurianual e do orçamento anual, com o objetivo de acabar com o problema de integração entre plano e orçamento existente no modelo anterior, que acabava fazendo com que as categorias orçamentárias fossem utilizadas no plano plurianual, retirando sua característica de instrumento de planejamento. Dentro dessa nova perspectiva, buscou-se transformar o programa em módulo integrador entre planejamento e orçamento, ou seja, o programa passou a ser o término do plano e o início do orçamento. Não cabia mais falar em classificação funcional-programática, como na estrutura anterior. A partir da reforma de 2000, passou-se a ter uma classificação funcional estruturada por programas. (BRASIL, 1999b)

Dessa forma, a classificação funcional passou a ser obrigatória para todos os entes da federação e a antiga classificação programática foi substituída por uma estrutura programática, em que cada ente da federação possuía seus próprios programas, voltados à resolução de seus problemas locais, resolvendo a questão existente na vigência da Portaria 9/1974, em que todos os entes da federação eram obrigados a utilizar os mesmos programas, o que acabava engessando toda a estrutura de planejamento. As categorias subprograma, subprojeto e subatividade, que existiam na estrutura anterior, também passaram a não mais existir. (GARCIA, 2000a)

Outro grande benefício que se esperava obter com o novo processo de planejamento e orçamento era a possibilidade de responsabilização dos gestores, o que possibilitaria o aumento da transparência, já que, segundo a nova concepção, cada programa deveria ter um gerente, que seria o responsável pelos gastos e por todos os resultados a ele relacionados, como indicadores e metas relacionadas às ações. Modelo adotado para os projetos do PPA 1996/1999. (GARCIA, 2000a)

Juntamente com a Portaria nº 117/1998, substituída pela Portaria nº 42/1999, foi editada a Portaria nº 51, de 16 de novembro de 1998, que instituiu o cadastramento dos projetos e atividades constantes do Orçamento da União. O texto introdutório do MTO (1999) traz a seguinte mensagem:

É importante ressaltar o enorme significado para o bom êxito dessas reformas representado pelo cadastramento das atividades e projetos orçamentários, instituído pela Portaria nº 51/1998. Com esse trabalho é que se tornará possível uma melhor identificação dos verdadeiros produtos do ciclo orçamentário, mediante uma triagem no diversificado universo de ações que integram os orçamentos. (BRASIL, 1999b, p. 14)

A determinação contida na Portaria nº 51/1998 significa que, apesar de todas as alterações empreendidas no processo de orçamentação e planejamento implementado a partir de 2000, as antigas ações, projeto e atividades, foram mantidas. O que se fez foi recolocar, adequar, essas ações dentro dos novos programas criados sob a nova perspectiva que sustentava o processo naquele momento, ressalte-se que as ações haviam sido criadas sob a luz do antigo sistema. Os órgãos reuniram ações que aparentemente possuíam similaridade entre si em programas, sem que houvesse análise sobre a pertinência dessa união. (GARCIA, 2000a; BRASIL, 1999b)

Segundo Garcia (2000a), as ações existentes tinham sido criadas sob uma perspectiva muito diferente da que estava sendo proposta naquele momento, não tendo sido desenhadas nem sob o conceito de programas, nem para atacar problemas definidos, o que poderia contaminar toda proposta de implantação das inovações metodológicas e organizacionais pretendidas.

Ainda segundo Garcia (2000a), o momento de reestruturação pelo qual passavam os processos de planejamento e orçamentação exigia que fossem criadas novas ações, pensadas sob os novos conceitos, sem terem em sua concepção os problemas do passado, sendo ideal que o cadastramento de projetos e atividades nunca houvesse acontecido.

Apesar da existência de alguns problemas, já citados, as alterações ocorridas a partir de 2000 significaram avanço nos processos de planejamento e orçamento rumo à adoção de uma ótica mais gerencial na administração pública. Havia expectativa quanto à melhoria dos sistemas de responsabilização, o que favoreceria a cobrança de resultados, medidos em termos de benefícios proporcionados à sociedade.

2.2.1 Os Planos Plurianuais do período de 2000 a 2011

Não está no escopo deste trabalho realizar análise aprofundada dos PPA's do período 2000/2011, o que se busca aqui é apenas levantar os principais pontos de cada um dos três planos. Cabe ressaltar que os Planos foram elaborados sob uma mesma lógica de concepção e que, por este motivo, apresentam estruturas semelhantes, apesar de terem sido elaborados durante dois governos distintos, que naturalmente estabeleceram prioridades diferentes para as políticas públicas.

Nesse período, os Planos Plurianuais eram bastante detalhados e possuíam um caráter mandatório, no sentido de que todas as despesas, antes de serem incluídas na LOA, deveriam constar do Plano. O detalhamento do Plano chegava ao nível de ação, o que o deixava com características muito próximas às de um orçamento plurianual. Por outro lado, era obrigatório que houvesse definição clara das metas físicas e financeiras a serem alcançadas por cada ação orçamentária, bem como a definição de indicadores para os programas.

Deve-se destacar que, durante a implementação dos PPA's desse período, verificou-se que as metas físicas e financeiras e os indicadores definidos não eram, em grande parte, apropriados para fornecer dados capazes de demonstrar a real situação das ações e programas aos quais se referiam, por serem em sua maioria irrealistas e não representarem a capacidade dos órgãos ou, simplesmente, porque não mediam nada. (SHEPHERD, 2005)

O PPA 2000/2003

O PPA para o período de 2000 a 2003, denominado Avança Brasil, foi elaborado em clima de grande expectativa em relação ao novo modelo de planejamento e orçamento que estava sendo implantado naquele momento. No entanto, a adoção desse novo paradigma foi permeada

por problemas relacionados à apropriação dos novos conceitos e técnicas por parte dos responsáveis pela elaboração dos programas que comporiam o novo Plano.

Havia a proposta de mudança na concepção de planejamento e orçamento na administração pública, a relação entre PPA e LOA foi alterada de forma a romper toda a experiência acumulada nas práticas anteriores, buscava-se um modelo de administração gerencial voltado para resultados. O programa deixou de ser apenas mais uma classificação da despesa para torna-se o instrumento a ser utilizado pelo governo para resolução de problemas, por meio do alcance das metas estipuladas para as ações.

O grande desafio para elaboração do PPA 2000/2003 foi capacitar os responsáveis para que pudessem analisar os problemas complexos existentes na sociedade, de forma a reconhecê-los, delimitá-los, descrevê-los e analisá-los, para que pudessem ser criadas ações para combatê-los. (GARCIA, 2000a)

Para mobilizar e capacitar os responsáveis pela elaboração do PPA, foram realizadas reuniões de sensibilização dos gestores do nível estratégico do governo, com o objetivo de aumentar o comprometimento dos dirigentes dos ministérios e entidades vinculadas. Para o treinamento dos técnicos responsáveis pela elaboração dos programas, foi realizada a preparação de dez técnicos da Secretaria de Planejamento e Avaliação e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), para atuarem como multiplicadores. Os multiplicadores treinaram 529 técnicos em apenas uma semana.

As atividades de capacitação mostraram-se inapropriadas no sentido de capacitar os técnicos em metodologia e prática para elaboração de programas para um PPA que pretendia ser inovador e que se mostrava bastante complexo em seus conceitos e objetivos.

O resultado do pouco treinamento oferecido foram as grandes dificuldades enfrentadas pelos que se dedicaram à elaboração dos programas. A principal dificuldade ocorreu na identificação dos problemas, que não possuíam sequer uma definição. Posteriormente, devia-se identificar as causas desses problemas, para que elas pudessem ser atacadas por meio das ações dos programas, o que foi feito, pela maioria dos órgãos setoriais, de forma vaga e imprecisa, não refletindo a realidade dos órgãos. Em relação às metas para as ações, essas foram definidas de forma irreal e sem critério rigoroso, havia metas muito superiores à capacidade e dotações dos

órgãos, e, por outro lado, outras muito baixas, não representando seu alcance nenhum desafio para os órgãos responsáveis. (GARCIA, 2000a)

Outro grande desafio foi a indicação e preparação dos gerentes de programas, que, segundo a nova metodologia, seriam responsáveis pelos gastos e por todos os resultados relacionados aos programas, como indicadores e metas relacionadas às ações.

O primeiro passo para a indicação dos gerentes de programas foi a definição, pelo Presidente da República, do perfil desejado. Segundo o perfil traçado pelo Presidente da República, os gerentes de programas deveriam ser pessoas “qualificadas, com sólida experiência profissional, grande conhecimento técnico e gerencial, capacidade de negociação e de motivação e espírito de liderança”. Com base nesse perfil, foram escolhidos os 365 gerentes de programas, um para cada programa, os quais foram treinados em oficinas de apenas dois dias. (BRASIL, 1999c, p. 23).

Em atendimento a disposição contida no Decreto nº 2.829/1998 e na lei que instituiu o PPA, Lei nº 9.989/2000, foi criado o Sistema de Informações Gerenciais do Plano Plurianual (Sigplan), para ser o “elo entre os gerentes e os demais agentes envolvidos na implantação dos programas”. O Sigplan deveria ser o instrumento responsável pela organização e integração da rede de gerenciamento do PPA, tendo sido concebido para apoiar a execução dos programas. A intenção era que o Sigplan se tornasse uma ferramenta gerencial de grande utilidade, proporcionando o uso compartilhado de informações e a transparência para a sociedade, o que é uma característica do modelo de gerenciamento orientado para resultados. No entanto, conforme será tratado adiante neste trabalho, o Sigplan não cumpriu o seu papel, tendo funcionado, no máximo, como uma ferramenta de obtenção de dados para o Ministério do Planejamento e para os órgãos de controle. (BRASIL, 1999c, p. 3)

A lei que instituiu o PPA dispôs que o Poder Executivo deveria encaminhar anualmente ao Congresso Nacional relatório de avaliação do Plano. Essa avaliação deveria ser realizada conjuntamente pelos gerentes de programas, gestores setoriais e pelo Ministério do Planejamento, sendo que deveriam ser avaliados os resultados, a concepção e a implementação dos programas. Permitir que toda a ação do governo pudesse ser avaliada sob um enfoque gerencial foi uma grande novidade em relação aos modelos anteriores de planejamento e orçamento. (BRASIL, 1999c)

O PPA 2004/2007

O PPA para o período 2004 a 2007, denominado Plano Brasil – Participação e Inclusão, foi elaborado após a saída de um governo que havia permanecido no poder por oitos anos. Com a finalidade de manter o modelo de integração planejamento-orçamento que vinha sendo implantado desde 2000, o governo que estava no poder começou, a partir de 2002, com a edição do Decreto nº 4.298, a estabelecer um processo de transição governamental, que permitisse que o candidato que viesse a ser eleito dispusesse de todas as informações necessárias para construção de seu programa de governo. (BRASIL, 1999c)

O PPA 2004/2007 manteve a mesma estrutura metodológica do plano anterior, classificação funcional da despesa estruturada por programas, tendo sido realizado inventário dos programas com a finalidade de verificar a possibilidade de sua manutenção ou exclusão e de inserção de novos programas, bem como para verificar a pertinência das ações que compunham os programas, como vinha sendo feito em todos os anos no PPA anterior. (BRASIL, 2003b)

A novidade desse Plano foi a participação da sociedade civil organizada nas discussões sobre as diretrizes e prioridades do PPA. Foram realizados vinte e sete fóruns, um em cada unidade da federação, com a finalidade de ouvir a sociedade organizada sobre quais deveriam ser os novos rumos do Plano que estava sendo elaborado. (BRASIL, 2003a)

O PPA 2008/2011

O PPA 2008/2011, denominado Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, organizou as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade.

Uma novidade do PPA 2008/2011 foi a inclusão na estrutura do Plano de orientações estratégicas relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado pelo governo federal em 2007 e ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A gestão do PPA foi composta pelas etapas de elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas, e tinha por objetivo “viabilizar os compromissos assumidos com a sociedade, por meio de uma ação decididamente voltada para resultados”. Os responsáveis pela implementação, monitoramento e avaliação dos programas

continuavam a ser os gerentes de programa e os coordenadores de ação, como nos PPAs anteriores. Nesse Plano, também verificou-se a necessidade de considerar a possibilidade de que eventos imprevistos pudessem interferir na gestão das políticas públicas, passando, dessa forma, a gestão de riscos a ser elemento importante da gestão do PPA. (BRASIL, 2007, p. 42)

Uma grande inovação, no que se refere à revisão dos programas finalísticos, foi a utilização da metodologia de Modelo Lógico como instrumento para “avaliar o desenho do Programa e ajustá-lo, no que fosse necessário, durante a execução, para uma melhor gestão por resultados”. (BRASIL, 2007, p. 43)

O Modelo Lógico consiste em um roteiro desenvolvido por técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que tem como referência a abordagem de avaliação orientada pela teoria do programa. Nesse tipo de abordagem, destaca-se a importância de avaliar os programas partindo-se da análise de sua teoria, com a finalidade de identificar e entender o que se espera alcançar. Para tanto, é realizada a descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado, o que proporciona conhecimento aprofundado de sua natureza, extensão e funcionamento. (BRASIL, 2007)

Com a utilização da ferramenta do Modelo Lógico, esperava-se minimizar os reflexos negativos da predominância de uma postura incrementalista na estruturação da maioria dos programas, em que pouco se sabia de sua origem e de seu desenvolvimento até o estágio em que se encontravam, o que tornava extremamente difícil qualquer iniciativa de monitoramento e avaliação.

Cabe ressaltar, no entanto, que a aplicação do modelo lógico não abrangeu todos os programas constantes do Plano.

Feitas essas considerações sobre os Planos Plurianuais vigentes no período pós reforma orçamentária de 2000, apresenta-se a seguir o modelo de monitoramento e avaliação do PPA adotado no governo federal.

2.2.2 O Modelo de Monitoramento e Avaliação no Brasil

Segundo Kusek e Rist (2004) o advento da globalização aumentou as pressões sobre os governos e organizações em todo o mundo para que se tornassem mais sensíveis às demandas

internas e externas por uma boa governança, por responsabilização e transparência, além de exigir maior eficácia na entrega de produtos à sociedade.

Com o aumento da cobrança por maior responsabilização e por resultados, criou-se no governo a necessidade de monitorar os resultados de suas atividades, com o objetivo de melhorar a *accountability* e a transparência de sua atuação, além de disponibilizar os resultados aos grupos de interessados, formado pelo próprio governo, pelo Congresso, pelos cidadãos, pelo setor privado, pelas organizações não governamentais, pela sociedade civil organizada, por organizações internacionais, entre outros. (KUSEK e RIST, 2004)

Nos últimos anos, as práticas de monitoramento e avaliação evoluíram, as abordagens tradicionais foram substituídas por abordagens baseadas em resultados. Dentro desse contexto, o monitoramento e a avaliação tornaram-se poderosas ferramentas de gestão pública a serem utilizadas na melhoria do desempenho das organizações para o alcance de resultados. (KUSEK e RIST, 2004)

Até a década de noventa, as funções de monitoramento e avaliação permaneceram esquecidas no Brasil, em virtude principalmente das altas taxas de inflação que dominaram o país nesse período e que impediam qualquer tipo de planejamento que permitisse o controle de resultados pela administração pública. As negociações da dívida externa, os mal sucedidos planos econômicos, que tentavam sem sucesso retomar o crescimento econômico, e a crença de que planejamento de médio e longo prazo no Brasil era inviável, também faziam com que as atividades de monitoramento e avaliação não fossem consideradas na agenda governamental. (CALMON e GUSSO, 2002)

A partir de meados da década de noventa, com o sucesso do Plano Real, de 1994, passou-se a reconhecer “a necessidade de o governo dispor de processos de monitoramento e avaliação que lhe permitisse controlar e articular suas ações e ganhar legitimidade por meio de eficaz comunicação de seus êxitos à sociedade”. (CALMON e GUSSO, 2002, p. 7)

Com a publicação do Plano da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, foram criadas as bases para que se implantasse no Brasil uma administração pública voltada para resultados. O Plano da Reforma do Aparelho do Estado trouxe os conceitos de administração gerencial como sendo uma administração eficiente, voltada para o controle dos resultados e descentralizada, de forma a permitir o atendimento das necessidades dos cidadãos. Nesse período, teve início no

Brasil um processo de fortalecimento da ação governamental de forma descentralizada, por meio da criação das agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais, o que legitimou e deixou clara a necessidade de se estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação na administração pública federal. (BRASIL, 1995)

A implementação de um novo modelo de planejamento e orçamento a partir de 2000 e a aprovação do primeiro PPA sob essa nova metodologia, organizou toda a ação governamental em programas, formados por um conjunto de ações voltadas para a solução de problemas ou demandas específicos e previamente definidos. Os programas, por sua vez, eram formados por atributos como objetivos, público-alvo, metas e indicadores e possuíam, cada um, um gerente responsável por sua implementação. Segundo Calmon e Gusso (2002), toda essa sistemática foi implantada sob o enfoque de uma administração voltada para resultados, com o objetivo de aumentar a transparência da ação governamental, por meio da prestação de contas à sociedade do desempenho dos programas, para auxiliar a tomada de decisão, aprimorar a gestão e promover o aprendizado, criando um ambiente propício ao desenvolvimento e à implantação de sistemas de monitoramento e avaliação.

A análise das práticas de monitoramento e avaliação pela administração pública federal brasileira no período de 2000 a 2011 é fundamental para as conclusões desta pesquisa, no entanto, antes de discutir como foi tratada a questão do monitoramento e da avaliação no período pós reforma de 2000, é necessário definir claramente o que é avaliação e monitoramento e como se caracteriza um sistema de monitoramento e avaliação segundo a teoria dominante.

Monitoramento e Avaliação

Com a estabilização das instituições políticas e administrativas em diversos países e o avanço do estado do bem-estar social, na década de 60, os estados sentiram necessidade de modernizar suas estruturas e aumentar sua capacidade de atendimento às demandas da população. Os responsáveis pela formulação das políticas públicas perceberam que tanto o planejamento quanto a avaliação poderiam auxiliá-los nesse novo contexto que surgia, visto que, segundo Weiss (1998, *apud* SERPA e CALMON, 2012, p. 2), a pesquisa avaliativa “era vista como um caminho para se aumentar a racionalidade do processo de formulação de políticas, possibilitando melhores decisões sobre o planejamento de programas e a alocação orçamentária”. Essas

premissas foram a base da primeira onda de avaliação como a conhecemos nos dias atuais. (WOLLMANN, 2003, *apud* SERPA e CALMON, 2012, p. 3)

Com a piora em todo o mundo da crise econômica e fiscal nas décadas de 70 e 80, a avaliação passou a ser utilizada como um meio para “auxiliar os governos a cortar gastos no setor público e maximizar a eficiência”. Esta fase ficou conhecida como a segunda onda de avaliação, período em que surgiram diversos mecanismos que auxiliaram no processo de avaliação, “como monitoramentos, acompanhamentos, auditorias de desempenho, garantia de qualidade, indicadores de desempenho, padrões de serviço, entre outros”. (SANDAHL, 2004, *apud* SERPA e CALMON, 2012, p. 3)

A terceira onda de avaliação teve início no final da década de 80 e foi impulsionada pela “crise fiscal e pelo movimento da Nova Gestão Pública” dos anos 90. Nessa fase, a avaliação passou a ser utilizada como instrumento impulsionador da administração pública orientada para resultados, sendo as informações produzidas pelas avaliações utilizadas para retroalimentar o processo orçamentário, na busca pela melhoria da eficiência e da *accountability* nos gastos públicos. (WOLLMANN, 2003; FURUBO e SANDAHL, 2002, *apud* SERPA e CALMON, 2012, p. 3)

A definição da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE) para avaliação governamental é a seguinte:

Uma investigação sistemática e objetiva de um projeto ou programa em andamento ou concluído, seu desenho, implementação e resultados, com o objetivo de determinar a eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão. (OCDE, 2000, *apud* ATAIDE, 2005, p. 35)

Para Calmon e Gusso (2002, p. 14) a “avaliação de programas governamentais pode ser entendida como o ato de atribuir valor ou mérito a determinado programa ou ação com base em critérios prévia e consensualmente definidos”.

Rossi *et al* (1999, *apud* Ataide, 2005) conceitua a avaliação de programas como um processo gerador de aprendizagem que, por meio do uso de procedimentos sistemáticos de pesquisa, verifica os resultados e a efetividade dos programas na solução do problema que

justificou sua criação. Ataíde (2005) cita ainda a definição sintética para avaliação dada por Garcia (2001, p. 25) de que avaliação é “um juízo de valor sobre alguma coisa ou fato”.

Segundo Weiss (1998, *apud* Serpa, 2012) o termo avaliação pode possuir muitas definições, no entanto, todas elas possuem como ponto comum a noção de julgamento de mérito, baseado em critérios, segundo um método específico.

Os três elementos - método, critério e julgamento - devem ser somados ao contexto organizacional e político em que se promove a avaliação e aos valores e expectativas dos atores envolvidos. Dessa forma, segundo Serpa (2012, p. 4), “a abordagem e o escopo da avaliação dependem, precipuamente, das necessidades daqueles que demandam o estudo, da natureza do programa a ser avaliado e, não menos importante, do contexto político e organizacional no qual a avaliação será conduzida”.

Capitani (1993, p. 6, *apud* Garcia, 2000b, p. 21) acrescenta que a avaliação, como instrumento de gestão do setor público, só será interessante se contribuir para os processos reais de tomada de decisão, produzindo conhecimentos novos, que possam ser inseridos no contexto de tomada de decisão sobre as políticas públicas pelos órgãos, os quais sofrem com informações incompletas ou inexistentes.

Por meio da análise dos diversos conceitos apresentados para avaliação, pode-se inferir que a avaliação não deve constituir um fim em si mesma. As avaliações devem ser sustentadas por critérios que justifiquem sua realização. Em primeiro lugar, a avaliação deve ser demandada, não se pode falar em avaliar algo se não houver interesse para que isso ocorra. Para tanto, a avaliação deve fornecer informações que sejam úteis para, de alguma forma, promover modificações sobre a realidade avaliada.

Segundo Alkin e Christie (2004, *apud* Serpa e Calmon, 2012), a avaliação deve ser construída de forma que seus resultados não influenciem apenas a tomada de decisão, eles devem também impactar diretamente as mudanças que ocorrem dentro das organizações.

Do exposto, infere-se, ainda, que o processo de avaliação também deve levar em consideração o público para o qual se destina, não sendo possível avaliar políticas e/ou programas com concepções, problemas, públicos e propostas diferentes de uma mesma forma. Segundo Kusek e Rist (2004), diferentes tipos de avaliação são apropriados para responder a diferentes tipos de perguntas.

Segundo Serpa (2012), a avaliação, para alcançar seus propósitos, deve observar princípios e procedimentos metodológicos, cuja função é orientar o avaliador, para assegurar que os resultados de seu trabalho de avaliação possuam credibilidade e validade. O que, segundo os autores, denomina-se abordagem avaliativa.

Serpa (2012) depreende, por meio da análise das diferentes abordagens avaliativas propostas por Patton (2008), Chen (2005) e Stufflebem (2001), que os propósitos da avaliação são: o aperfeiçoamento de programas e organizações, o julgamento de valor ou mérito, a promoção da *accountability* e o desenvolvimento do conhecimento.

Leeuw e Furubo (2008) observam que a prática da avaliação tem sido disseminada de forma acelerada no mundo, o que permite o desenvolvimento de sistemas de avaliação. No entanto, os autores defendem que, para que um conjunto de avaliações seja caracterizado como um sistema de avaliação é necessário que quatro critérios sejam atendidos: a existência de uma perspectiva epistemológica distinta, o que significa que as atividades de avaliação devem ser reconhecidas como tal, sendo diferenciadas de outras atividades e devendo haver consenso entre os atores envolvidos sobre o que estão fazendo e por que estão fazendo; responsabilidade organizacional, entendida como a realização das atividades de avaliação por meio de organizações e instituições e não apenas por avaliadores contratados de forma autônoma; permanência, o que significa dizer que as atividades de um sistema de avaliação devem ser permanentes e contínuas, e, por fim, deve haver planejamento sobre a utilização futura dos resultados das avaliações.

Furubo, Rist e Sandahal (2002, p. 7) entendem os sistemas de avaliação “como um indicador de uma cultura de avaliação madura, onde as avaliações são designadas e conduzidas de forma *ad hoc*, por meio de arranjos permanentes, que objetivam garantir, com antecedência, que as informações da avaliação serão disponibilizadas”. Os autores defendem ainda que os sistemas de avaliação são caracterizados por sua capacidade organizacional, sustentabilidade, recursos, poder e interações com os clientes.

Leeuw e Furubo (2008) identificam os seguintes tipos de sistemas de avaliação: sistemas de monitoramento e avaliação (M&A), sistemas de monitoramento e desempenho, sistemas de auditoria de desempenho, fiscalização e acompanhamento, sistemas de avaliação quase-experimental e *evidence-based policy*, e sistemas de avaliação de certificação (*accreditation*).

A Figura 1, extraída de Serpa e Calmon (2012, p. 6), descreve os propósitos de cada um dos cinco tipos de sistemas de avaliação propostos por Leeuw e Furubo (2008):

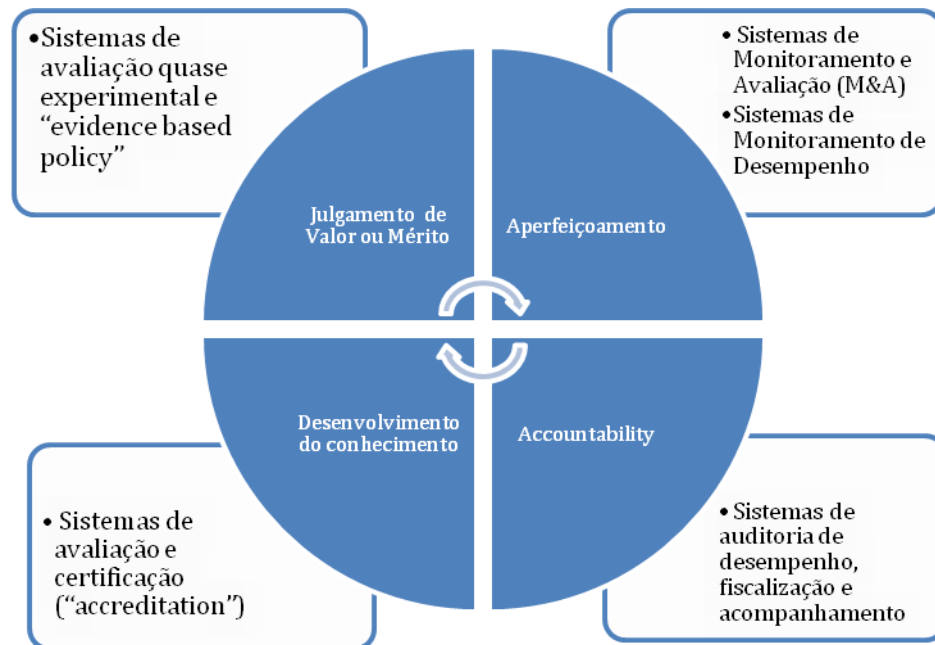


FIGURA 1 – RELAÇÃO ENTRE OS PROPOSITOS E OS TIPOS DE SISTEMAS DE AVALIAÇÃO

FONTE: SERPA e CALMON (2012, p. 6)

Os sistemas de monitoramento de desempenho permitem que as organizações verifiquem em que medida os resultados acordados foram realizados. A disponibilização de dados sobre o desempenho permite que políticos parlamentares, gerentes e demais líderes os utilizem em suas decisões. Já os sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) são focados em questões como eficiência, economia, impactos e efeitos das políticas públicas. (LEEuw e FURUBO, 2008)

Nos sistemas de auditoria de desempenho, fiscalização e acompanhamento o foco está na gestão e no gerenciamento de informações, não sendo a política pública em si o objeto desse tipo de avaliação, mas a maneira como ela está sendo conduzida. (LEEuw e FURUBO, 2008)

Os sistemas de avaliação quase-experimental baseiam-se em evidências obtidas por meio de experimentos que produzem provas sobre a relação de causalidade dentro de determinada política. (LEEuw e FURUBO, 2008)

Os sistemas de avaliação e certificação baseiam-se na revisão por pares e nas atividades de visitação e análise de documentos. Em muitos casos, essas avaliações iniciam-se por meio da auto-avaliação com a posterior reavaliação por pares. (LEEuw e FURUBO, 2008)

No Brasil, segundo a Lei nº 10.933/2004 e o Decreto nº 5.233/2004, o sistema de avaliação construído para acompanhamento do desempenho dos programas do PPA é do tipo monitoramento e avaliação (M&A). Segundo Kusek e Rist (2004), os M&A têm como objetivo favorecer o aperfeiçoamento dos programas, além de proporcionar o aprendizado organizacional por meio do acompanhamento do progresso no desempenho e na demonstração do impacto de projetos, programas e políticas.

Nesse contexto, Kusek e Rist (2004) definem avaliação como o estudo sistemático e objetivo da concepção, implementação e dos resultados de um projeto, programa ou política, com a finalidade de determinar sua relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade. Os autores definem o monitoramento como um processo contínuo, que utiliza dados sobre indicadores específicos, para fornecer aos interessados informações sobre o desenvolvimento e o progresso no alcance dos objetivos a serem alcançados com a alocação de determinados recursos.

Ainda segundo Kusek e Rist (2004) o sistema de monitoramento fornece informações sobre a direção, o ritmo e a magnitude das mudanças em projetos, programas e políticas, de modo que se possa saber se estão caminhando na direção prevista, além de identificar mudanças inesperadas que por ventura possam acontecer.

Para os autores, no contexto dos sistemas de M&A, monitoramento e avaliação possuem definições distintas, porém complementares. O monitoramento fornece informações sobre o andamento de uma política, programa ou projeto em determinado momento e em relação às metas e resultados previstos, sendo, dessa forma, descritivo. Por meio da avaliação procura-se provar se os resultados estão ou não sendo alcançados.

Kusek e Rist (2004) defendem a existência de três pontos de interseção entre monitoramento e avaliação. Primeiro, as atividades podem ser sequencialmente complementares, visto que as informações geradas por meio do monitoramento podem gerar questões a serem respondidas pela avaliação, ou o inverso, as informações resultantes de uma avaliação podem originar novas áreas de monitoramento. Segundo, as atividades possuem informações complementares, já que tanto o monitoramento quanto a avaliação podem usar os mesmos dados, mas responderem a perguntas diferentes. Terceiro, as atividades possuem interação, visto que monitoramento e avaliação podem ser utilizados conjuntamente.

Por fim, Kusek e Rist (2004) defendem que um sistema de monitoramento e avaliação caracteriza-se pela sua unidade, bem como pela validade e confiabilidade das informações que produz, devendo proporcionar informações úteis, que possibilitem a incorporação das lições aprendidas ao processo de tomada de decisões.

A partir da reforma de planejamento e orçamento iniciada no Brasil em 2000, buscou-se implantar um sistema de M&A voltado para o alcance de resultados. No entanto, conforme será discutido no tópico seguinte, este fato não ocorreu conforme o planejado, devido às inúmeras deficiências e falhas ocorridas durante o processo de implementação do sistema, que existiu mais em normas que na prática.

Monitoramento e Avaliação no Brasil no período de 2000 a 2011

Com a aprovação do PPA para o período 2000/2003 teve início no governo federal o planejamento da execução de políticas públicas com base em uma gestão voltada para resultados. Como parte das disposições do Plano, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, desenvolveu uma sistemática de avaliação que abrangia todos os programas constantes do PPA. A avaliação, a ser realizada anualmente com base nos dados sobre a execução do exercício anterior, objetivava aumentar a transparência da ação do governo, por meio da prestação de contas à sociedade do desempenho dos programas. (CALMON e GUSSO, 2002)

A sistemática de avaliação do PPA era dividida em três etapas: avaliação do desempenho de cada um dos programas; avaliação do desempenho dos programas em relação aos objetivos setoriais estratégicos e avaliação do PPA do ponto de vista macroeconômico da gestão e dos macroobjetivos. (CALMON e GUSSO, 2002)

Inicialmente, a avaliação do desempenho de programas foi concebida para integrar a metodologia de gestão voltada para resultados, com a finalidade de responsabilizar os gestores pelo maior ou menor sucesso na implementação dos programas. No entanto, verificou-se a impossibilidade de avaliar os programas dessa forma, devido ao fato de a concepção de avaliação ainda ser expressa em termos genéricos e imprecisos para orientar a montagem do sistema de avaliação de programas da forma como havia sido pensado. (CALMON e GUSSO, 2002)

Decidiu-se, então, que a avaliação do desempenho dos programas seria responsabilidade de seus próprios gestores, constituindo-se uma auto-avaliação. A avaliação era realizada por meio de questionário com perguntas de múltipla escolha e abertas, o qual deveria ser preenchido pelos gerentes de programa e encaminhado à SPI por meio do Sigplan. Os questionários seguiam um modelo padronizado e abrangente, que era utilizado para avaliar qualquer tipo de programa. Esperava-se que os gerentes realizassem um relato dos resultados dos programas, avaliando aspectos relacionados a sua concepção, implantação e desempenho. As respostas inseridas no Sigplan pelos gerentes dos programas, depois de encaminhadas ao Ministério do Planejamento, eram submetidas à análise de consistência pela SPI. (CALMON e GUSSO, 2002)

A avaliação setorial também se dava por meio de questionário com perguntas fechadas e abertas. Nesse caso, a responsabilidade por responder aos questionários era da Secretaria Executiva de cada Ministério, por meio de suas Secretarias de Planejamento, Orçamento e Avaliação (SPOAs), dos responsáveis pelo programa de gestão de políticas do órgão, dos gerentes de programas do PPA e da alta cúpula ministerial. Essa avaliação tinha como objetivo verificar se os programas, da forma como foram concebidos, eram suficientes, pertinentes e consistentes para alcançar os objetivos setoriais, verificando se havia necessidade de construção de um novo programa ou de reformulação do já existente. (CALMON e GUSSO, 2002)

A compilação das informações oriundas dos dois questionários, um respondido pelos gerentes de programa e outro respondido pelos órgãos setoriais, subsidiava a análise da gestão do PPA, que correspondia a uma visão mais agregada dos resultados dos programas e do desempenho dos órgãos setoriais. Nessa fase, os temas considerados relevantes eram analisados com a finalidade de identificar os principais problemas em busca de encontrar as soluções necessárias.

Todo o processo de avaliação, realizado nas três etapas descritas acima, resultava no Relatório Anual de Avaliação do PPA, que deveria ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 15 de setembro do ano subsequente ao da avaliação, com a finalidade de proporcionar informações ordenadas e consistentes que permitissem a apreciação do desempenho do PPA e de seus programas. (CALMON e GUSSO, 2002)

O monitoramento e a avaliação do Plano existem desde o PPA 2000/2003, no entanto, o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA (SMA-PPA) foi formalmente criado apenas em

2004, PPA 2004/2007, por meio da sanção da Lei nº 10.933/2004, tendo sido instituído pelo Decreto nº 5.233/2004 e tendo por objetivo assegurar a utilização do monitoramento e da avaliação como ferramentas para gestão dos programas, com a finalidade de contribuir na tomada de decisão e para o alcance de melhores resultados na alocação dos recursos públicos. (MARTINS, 2007)

O SMA-PPA até o PPA 2008/2011 era composto pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA (CMA) e pelas Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) em cada órgão setorial. Os Ministérios contavam ainda com um Comitê Coordenador de Programas e, no caso dos programas multisetoriais, ainda podiam instituir um Comitê Gestor de Programa composto por representantes do diversos órgãos que participavam do programa. (MARTINS, 2007)

Os decretos de gestão que orientaram a execução, o monitoramento e a avaliação dos PPAs 2004/2007 e 2008/2011 dispuseram sobre a obrigatoriedade de se constituir a CMA e a UMA em cada órgão responsável por programas.

A coordenação de todo o SMA-PPA cabia à CMA, que era um órgão colegiado interministerial, composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento. A CMA funcionava no Ministério do Planejamento e tinha por finalidade elaborar propostas de normas e procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e avaliação dos programas do Poder Executivo, bem como oferecer elementos técnicos para orientar o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão de programas.

As UMAs deveriam ser compostas por ao menos dois servidores do quadro permanente do órgão, com experiência em planejamento, monitoramento e avaliação. Tinham como finalidade elaborar propostas de normas e procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e avaliação dos programas do Poder Executivo, bem como oferecer elementos técnicos para orientar o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas.

O SMA-PPA é formado por um órgão central, a SPI, e pelas unidades periféricas nos ministérios, as UMAs. Apesar de o objetivo inicial do sistema ser sua utilização como ferramenta de gestão estratégica das unidades executoras, o principal usuário desse sistema sempre foi a SPI.

Verifica-se que os gerentes de programas e os órgãos setoriais estão pouco envolvidos com o processo. A avaliação no SMA-PPA tem sido normativa, baseando-se em critérios e normas estabelecidos por meio de roteiros a serem seguidos pelos gerentes de programas ao responderem o questionário a ser preenchido no Sigplan, no momento da auto-avaliação. (MARTINS, 2007)

O processo até agora descrito só foi possível devido à existência do Sigplan, que se constituiu em um instrumento de apoio à gestão, monitoramento e avaliação dos programas do PPA. No entanto, foram feitas grandes críticas ao Sigplan no que diz respeito à qualidade das informações fornecidas pelos gerentes de programas e pelos órgãos setoriais.

Calmon e Gusso (2002) identificaram problemas na alimentação do Sigplan, que impactaram negativamente a qualidade das informações geradas nas etapas de avaliação do PPA. Os problemas são os seguintes:

- i) inadequação ou inexistência de sistemas de acompanhamento e monitoramento no âmbito dos programas e ações;
- ii) insuficiência de recursos humanos na gestão e no acompanhamento dos programas;
- iii) ausência de corpo técnico qualificado na área de avaliação;
- iv) inadequação dos indicadores; e
- vi) imprecisão das informações relativas às metas físicas e aos custos dos programas. (CALMON e GUSSO, 2002, p. 25)

Shepherd (2005) afirma que o sistema de monitoramento do PPA existe mais na forma do que na prática. O autor defende que, de modo geral, os resultados do monitoramento do PPA geram dados rotineiros que não contribuem para a gestão por resultados. Shepherd (2005) afirma, ainda, que o Sigplan foi enfraquecido como sistema de gerenciamento das informações do PPA em virtude de apresentar informações sobre os programas desalinhadas das reais necessidades dos Ministérios.

Em face da ausência no Sigplan de informações úteis aos Ministérios, muitos Órgãos criaram sistemas próprios de monitoramento de programas - os infrasigs, que se mostraram muito mais eficazes como instrumentos de gerenciamento, monitoramento e avaliação que o Sigplan. Ressalte-se, entretanto, que a grande maioria dos órgãos setoriais ainda depende do direcionamento da SPI para realizar o monitoramento e a avaliação de seus programas. (SHEPHERD, 2005)

Para Shepherd (2005), apesar de existirem esforços desde 1995 para implantar no país uma administração pública voltada para resultados, o orçamento do Brasil ainda não é impulsionado por desempenho. O autor explica que não existe na administração pública federal controle efetivo dos seus custos, estando a medição de resultados longe de ser completa. Também ressalta que as metas definidas no PPA, em muitos casos, são irreais, não ocorrendo nenhum tipo de recompensa ou sanção pelo seu grau de alcance. Por fim, destaca que a ação dos gestores de programas é limitada pela falta de discricionariedade para tomada de decisão.

Para Santos (2011), a criação do gerenciamento por programas e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação do Plano, operacionalizado por meio do Sigplan, que resultou na obrigatoriedade de envio ao Congresso Nacional de relatório anual de avaliação do PPA, foi uma tentativa da administração pública federal de integrar plano, orçamento e gestão. No entanto, o autor defende que essa sistemática fez com que o PPA possuisse nível de detalhamento praticamente igual ao do orçamento, devido a necessidade de manter codificações comuns e organização semelhante entre PPA e LOA, passando o PPA a ter a natureza de orçamento plurianual ao invés de Plano propriamente dito, perdendo, dessa forma, seu caráter orientador das ações governamentais. Nesse contexto, o programa perdeu sua característica de instrumento destinado a resolver um problema ou a atender a uma demanda da sociedade, para tornar-se, mais uma vez, apenas um agregador do gasto público.

Santos (2011) considera que existiam problemas graves no modelo de PPA que vigorou até 2011, visto que: o instrumento não contribuiu para o planejamento das ações do Estado da forma como se idealizou; não viabilizou a ação pública adequadamente; e não conseguiu acompanhar de maneira satisfatória o cumprimento das metas estabelecidas para as ações do governo. O autor entende que o sistema de monitoramento e avaliação do Plano era, na verdade, um sistema de monitoramento e avaliação da execução do orçamento.

Santos (2011, p. 331) afirma, ainda, não ser mais possível manter a ação como elemento integrador entre plano e orçamento, não sendo possível ao sistema de monitoramento a avaliação do PPA, da forma como estão interligados plano e orçamento, fornecer informações claras sobre qualquer dimensão do Plano, muito menos sobre a dimensão estratégica. O autor defende que “a estrutura do PPA deve estar voltada para perseguir a eficácia e efetividade da ação pública, enquanto o orçamento deve priorizar a esfera da eficiência do gasto”.

Depreende-se de tudo que foi exposto que, apesar de ser formalmente denominado Sistema de Monitoramento e Avaliação, o SMA-PPA não constituiu propriamente um sistema de M&A, visto que não foi capaz de fornecer dados que contribuíssem para o aperfeiçoamento dos programas e tampouco que proporcionassem o aprendizado organizacional, por meio do acompanhamento do progresso e do desempenho dos programas.

O SMA-PPA também não foi capaz de disponibilizar dados sobre indicadores e metas que possibilitassem o acompanhamento sobre a direção, o ritmo e a magnitude do alcance dos resultados dos programas, devido às deficiências em sua formulação.

Deve-se salientar, no entanto, que o modelo de planejamento e orçamento criado a partir de 2000 foi uma grande tentativa de integrar a atividade de planejamento à ação do Estado. A implantação do orçamento-programa permitiu a administração pública federal identificar os bens e serviços ofertados à sociedade, constituindo-se em um primeiro passo para uma gestão voltada para resultados, ainda que a estrutura adotada não tenha sido apropriada para tanto. (SANTOS, 2011)

Diante dos problemas expostos, tornou-se premente a necessidade de que a estrutura de planejamento existente entre 2000 e 2011 passasse por um processo de revisão que levasse a mudanças capazes de corrigir as falhas e deficiências estruturais desse modelo. Tais alterações de estrutura foram propostas no PPA 2012/2015, que será apresentado a seguir.

2.3 A mudança de paradigma no PPA 2012/2015

O Plano Plurianual para o período 2012 a 2015, denominado Plano mais Brasil, foi estruturado de modo a dar coerência às ações do governo, por meio da articulação da dimensão estratégica e tático-operacional. Entende-se por dimensão estratégica a orientação estratégica que tem como base os macrodesafios e a visão de longo prazo do governo federal. Já a dimensão tática define os caminhos para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica. A dimensão operacional está relacionada ao desempenho da ação governamental, no sentido de aperfeiçoar a aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

O novo Plano possui uma estrutura diferenciada, a qual reflete concepção influenciada pelas principais agendas executadas recentemente pelo governo federal. Dessa forma, consolida as duas principais dimensões de ação do governo que são o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) - formado por programas que visam o aperfeiçoamento da infraestrutura e a criação de condições para o crescimento econômico sustentável, e o Plano Brasil sem Miséria (PBM), criado em 2011, com o objetivo de erradicar a extrema pobreza em todo o território nacional. (BRASIL, 2011b)

As alterações efetuadas na estrutura de planejamento para formulação do PPA 2012/2015 têm como principais objetivos: resgatar a função planejamento, que havia sido confundida com o orçamento no modelo anterior; possibilitar o monitoramento dos objetivos de governo, bem como a gestão desses objetivos no PPA; possibilitar o tratamento no Plano das políticas transversais e multissetoriais, bem como da regionalização das políticas; possibilitar a reorganização da lógica de execução orçamentária e dar ao Plano uma linguagem que possa ser compreendida tanto dentro quanto fora do governo. (BRASIL, 2011b)

O PPA 2012/2015 representa mudança de paradigma em relação ao modelo de planejamento criado a partir de 2000 e utilizado como parâmetro para a elaboração dos planos plurianuais do período 2000 a 2011. A principal alteração foi a criação dos programas temáticos, objetivos e iniciativas, em substituição à antiga estrutura baseada em programas e ações. As ações saíram do Plano e passaram a constar apenas da lei orçamentária. O elo entre planejamento e orçamento deixou de ser o programa e a ação e passou a ser a iniciativa. As vinculações entre ações orçamentárias e iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais. (BRASIL, 2011b)

A retirada das ações do Plano foi uma tentativa de resgatar a função planejamento, por meio da diferenciação entre planejamento e orçamento. A sobreposição existente anteriormente gerava confusão do Plano com o orçamento, já que os dois instrumentos mantinham níveis de agregação da despesa idênticos. (BRASIL, 2011b)

A Figura 2, a seguir, apresenta a comparação entre o modelo de planejamento previsto para o PPA 2008/2011 e o modelo previsto para o PPA 2012/2015.

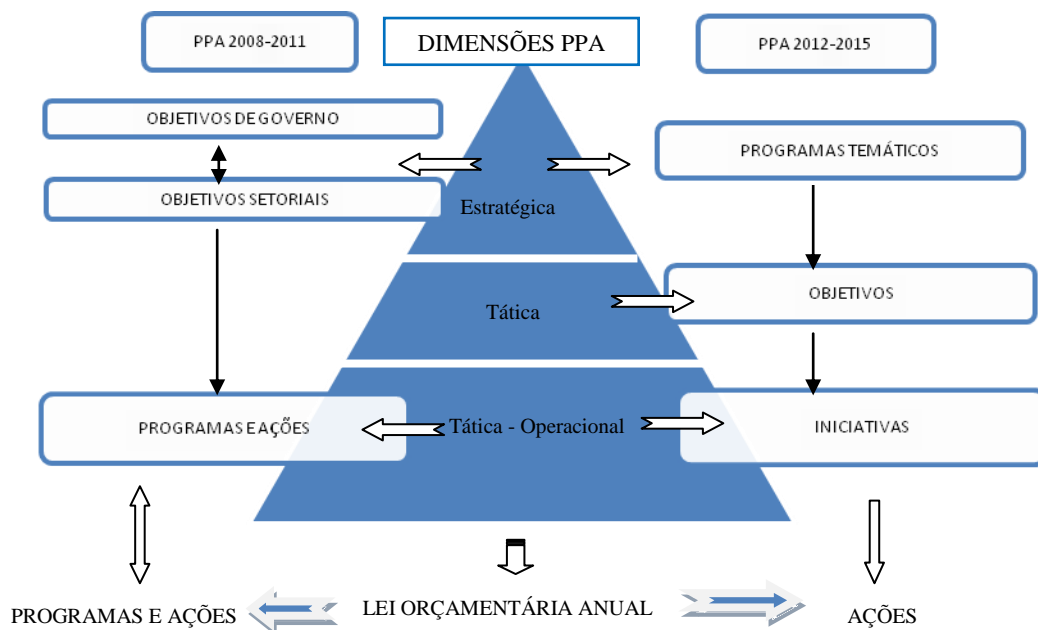


FIGURA 2 – PPA 2008-2011 X PPA 2012-2015
 FONTE: A AUTORA (2012)

Sob essa nova perspectiva, os programas são considerados o instrumento de organização da ação governamental, para a consecução dos objetivos pretendidos, podendo ser de dois tipos: programas temáticos, os quais expressam a agenda governamental por meio de políticas públicas, que orientam a entrega de bens e serviços à sociedade, cujo objetivo é ter “abrangência necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade”, e programas de gestão, manutenção e serviços ao estado, os quais reúnem um conjunto de ações “destinadas ao apoio à gestão e à manutenção da ação governamental, bem como as ações não tratadas nos programas temáticos por meio de iniciativas”. (BRASIL, 2011a, p. 6)

A Lei nº 12.593/2012, que instituiu o PPA 20012/2015, dispôs que os programas temáticos são compostos por objetivos, indicadores, valor global e valor de referência. Sendo entendido como objetivo a expressão do que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas.

Os atributos dos objetivos são: órgão responsável, meta e iniciativa. A lei definiu como órgão responsável aquele cujas atribuições contribuem de forma mais intensa para a implementação do objetivo. A meta é uma medida de alcance do objetivo, podendo ser tanto quantitativa quanto qualitativa. Na iniciativa, são declaradas as entregas de bens e serviços à

sociedade, resultantes da ação governamental, mas que podem, ou não, ser decorrentes do orçamento. (BRASIL, 2012a)

A Lei do PPA define indicador como “uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação”, seus atributos são: denominação, fonte, unidade de medida e índice de referência. (BRASIL, 2012a, § 2º, art. 6º). Observa-se que o indicador não possui mais o índice a ser alcançado a final do Plano.

O valor global representa uma estimativa dos recursos necessários para o alcance dos objetivos e o valor de referência constitui-se em um parâmetro financeiro, estabelecido por programa temático, detalhado por esfera, fiscal e seguridade e investimentos das empresas estatais, que permitirá identificar, no PPA 2012/2015, os empreendimentos, no momento em que seu custo superar esse valor. (BRASIL, 2012a)

A Figura 3, retirada da Mensagem Presidencial que acompanhou o PPA 2012/2015, reproduz a estrutura dos programas temáticos de acordo com o disposto na lei que aprovou o PPA 2012/2015.



FIGURA 3 - ESTRUTURA PPA 2012/2015
FONTE: BRASIL (2011b, p. 116)

Uma mudança significativa em relação ao modelo anterior reside no fato de os valores financeiros do novo Plano serem estimados, sendo atualizados de acordo com as alterações na lei orçamentária. Não existe mais a obrigação de ambas as leis apresentarem os mesmos valores para

os respectivos exercícios. Assim, o PPA assume caráter de diretriz, ao estabelecer estimativas para os recursos financeiros, diferenciando-se do perfil autorizativo. (BRASIL, 2011a)

A classificação funcional, que agrega a despesa em funções e subfunções, foi mantida, bem como a estruturação por programas, que agora são temáticos, representando os temas da política pública. Deixou de existir o conceito de programa com a finalidade de se resolver um problema ou demanda da sociedade. (BRASIL, 2011a)

Uma questão a ser destacada é a diminuição do número de programas, que resulta na aparente diminuição do tamanho e do detalhamento do Plano. Na verdade, apesar de agora serem apenas 65 programas temáticos e 44 programas de gestão e manutenção de serviços ao estado, o que é bem menos que os 321 programas do PPA 2008/2011, foram criados mais dois níveis de agregação da despesa, os objetivos e as iniciativas. No PPA 2012/2015 são 492 objetivos, com 2.417 metas, e 2.503 iniciativas orçamentárias e não orçamentárias. Dessa forma, depreende-se que, apesar da diminuição do número de programas e da retirada das ações orçamentárias do Plano, não houve diminuição do seu detalhamento, tampouco melhora em seu entendimento por parte da sociedade ou maior clareza de seu conteúdo. (BRASIL, 2011a)

A reformulação do modelo de planejamento do PPA também ocasionará mudanças no sistema de monitoramento e avaliação do Plano. Com a alteração significativa na concepção dos programas, os indicadores e metas devem medir objetos diferentes daqueles que eram mensurados no modelo anterior. No entanto, pressupõe-se que essas alterações levaram em consideração o aprendizado adquirido com o modelo implementado no período entre 2000 e 2011. Dessa forma, esta pesquisa pretende analisar o sistema de monitoramento e avaliação proposto para PPA 2012/2015, com a finalidade de verificar as alterações em relação ao modelo anterior, bem como em que medida o aprendizado adquirido na experiência passada, erros e acertos, tem influenciado na construção desse novo sistema.

Para tanto será apresentado no próximo capítulo a metodologia utilizada para a realização desta pesquisa.

3. Metodologia

Esta pesquisa é descritiva e qualitativa, pois tem como finalidade descrever as características dos modelos de planejamento governamental analisados, gerando conhecimento a ser utilizado na resolução de problema específico, constituindo-se uma interpretação dos fenômenos que contribuíram para as mudanças observadas no sistema de monitoramento e avaliação do PPA, a partir da reforma do modelo de planejamento e orçamento ocorrida em 2000, até a nova estrutura de planejamento criada para o PPA 2012/2015.

Sob o ponto de vista dos procedimentos metodológicos, foi realizada pesquisa bibliográfica, com a finalidade de construir o referencial teórico que fundamentou os critérios utilizados para investigação e análise do problema definido para este trabalho. A revisão da literatura foi orientada para: a conceituação de monitoramento, avaliação e de sistema de monitoramento e avaliação; a reforma do modelo de planejamento e orçamento na administração pública federal ocorrida em 2000; as alterações no modelo de planejamento para o PPA 2012/2015; o modelo de monitoramento e avaliação estruturado após a reforma de 2000 e o modelo de monitoramento e avaliação construído sob os conceitos do PPA 2012/2015.

Também foi realizada pesquisa documental e análise de instrumentos normativos (leis, decretos, portarias, mensagens presidenciais que acompanham os PPAs), com a finalidade de fundamentar e comprovar aspectos relacionados às alterações ocorridas nos modelos de planejamento adotados pela administração pública federal no período analisado, bem como às alterações nos sistemas de monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais decorrentes das mudanças nesses modelos.

Ainda sob o ponto de vista dos procedimentos técnicos, com a finalidade subsidiar a análise, realizou-se estudo de caso, que se constitui em um tipo de estratégia metodológica que tem como propósito analisar de forma mais intensa determinado fenômeno. O estudo de caso realizado neste trabalho foi do tipo descritivo, visto que se partiu de um número limitado de exemplos para, a partir de uma perspectiva geral, salientar elementos específicos relacionados às alterações no modelo de planejamento federal e em seu sistema de monitoramento e avaliação. (YIN, 2005)

Para realização dos estudos de caso, foram selecionados três programas temáticos do PPA 2012/2015: Bolsa Família, Resíduos Sólidos e Turismo, caracterizando-se como um projeto de casos múltiplos, em que em um mesmo estudo de caso são analisados mais de um caso, para posterior estudo comparativo dos resultados. (YIN, 2005)

Apesar de, segundo os manuais e a Lei do PPA, não existir correspondência entre programas finalísticos e programas temáticos, na prática, foi possível identificar programas finalísticos e um programa de apoio às políticas públicas e áreas especiais que constavam do Plano anterior e resultavam nas mesmas políticas governamentais cujo tema consta dos programas temáticos selecionados para o estudo de caso.

Para a seleção dos programas temáticos para o estudo de caso, os critérios adotados foram: programas cujos objetivos estivessem sob a responsabilidade de um mesmo órgão setorial; dentre esses programas, aqueles cujos objetivos estivessem sob a responsabilidade de órgãos setoriais que executassem políticas diferentes umas das outras, tendo sido selecionada uma política executada por meio de transferência direta de recursos aos beneficiários finais, outra executada de forma descentralizada, por meio de convênios e contratos de repasse, com a interveniência das demais esferas de governo e a coordenação de iniciativas não governamentais e outra que apresentasse características mais reguladoras da atuação do Estado, com vistas à promoção de investimentos privados.

Os três órgãos setoriais responsáveis pelos objetivos pertencentes aos programas temáticos selecionados para o estudo de caso são: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), programa Bolsa Família; Ministério do Meio Ambiente (MMA), programa Resíduos Sólidos, e Ministério do Turismo (MT), programa Turismo.

As informações para o estudo de caso foram obtidas por meio de pesquisa na Lei do PPA 2012/2015 e na LOA 2012 sobre os dados relacionados aos três programas selecionados e por meio de entrevistas realizadas com o Órgão Central de Planejamento e com os órgãos responsáveis pelos objetivos dos programas temáticos. Foi realizada entrevista com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) no dia 17 de agosto de 2012, bem como entrevistas com os órgãos setoriais nos dias 4, 10 e 18 de setembro de 2012. Os roteiros das entrevistas encontram-se nos Apêndices A e B desta pesquisa.

Na comparação entre os programas selecionados, foram analisados os atributos que nortearam a elaboração do PPA 2008/2011 – programas, objetivos, indicadores e metas – bem como os atributos que nortearam a elaboração do PPA 2012/2015 – programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Examinou-se, ainda, os efeitos das mudanças no modelo de planejamento sobre os programas temáticos analisados, o grau de participação dos órgãos responsáveis pelos objetivos dos programas temáticos na definição dos atributos do novo Plano, o nível de conhecimento desses órgãos sobre a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, a sua capacidade de produzir informações para auxiliar a SPI no cálculo dos indicadores e a existência de sistema de monitoramento e avaliação próprios, nos órgãos pesquisados, capazes de produzir informações para subsidiar o monitoramento a ser realizado no módulo M3 da nova Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA.

Por fim, cabe ressaltar que os dados e informações coletados com base nas unidades de análise definidas no parágrafo anterior, subsidiaram a investigação da Estratégia de monitoramento e avaliação que está sendo proposta para o PPA 2012/2015, tomando-se por base os pressupostos que definem os sistemas de monitoramento e avaliação, bem como a experiência da administração pública federal na construção desses sistemas.

Para tanto, inicialmente, apresenta-se, no próximo capítulo, a descrição do objeto de análise desta pesquisa – a estratégia definida para o sistema de monitoramento do PPA 2012-2015.

4. O Monitoramento e a Avaliação no PPA 2012/2015

A Mensagem presidencial que acompanhou a Lei do PPA 2012/2015 dispôs sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano, cuja finalidade é apoiar a gestão, sendo orientado pelas seguintes diretrizes:

- i) considerar a realidade de implementação de cada política, em base territorial, buscando assim uma abordagem flexível que subsidie decisões e contribua para a sua implementação;
- ii) atender às necessidades dos órgãos setoriais e de coordenação de governo, para subsidiar a tomada de decisão nos diferentes níveis;
- iii) considerar as lições apreendidas com as experiências de monitoramento e avaliação no setor público em âmbito nacional e internacional;
- iv) observar as contribuições resultantes dos diálogos com os entes federados e sociedade durante o processo de elaboração do PPA;
- v) aproveitar estruturas de monitoramento e avaliação existentes na administração, trabalhando na busca de informações complementares; e
- vi) promover a sua implantação, de forma progressiva, segundo as prioridades estabelecidas pelo governo. (BRASIL, 2011b, p. 123)

A Mensagem Presidencial (2011b, p. 123) também introduziu os conceitos de monitoramento e avaliação, onde o monitoramento é entendido como sendo uma “observação continua de uma dada realidade nos seus aspectos mais relevantes, no intuito de obter informações fidedignas e tempestivas” e a avaliação como “uma investigação aprofundada de uma determinada intervenção”.

Os procedimentos de monitoramento e avaliação são tratados de forma genérica no PPA 2012/2015, não havendo mais o detalhamento que existia nos PPA’s anteriores, conforme pode ser depreendido da leitura dos artigos da Lei nº 12.593/2012 transcritos abaixo:

Art. 16. O monitoramento do PPA 2012-2015 é atividade estruturada a partir da implementação de cada Programa, orientada para o alcance das metas prioritárias da administração pública federal.

Art. 17. A avaliação consiste na análise das políticas públicas e dos Programas com seus respectivos atributos, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação.

Art. 18. O Poder Executivo promoverá a adoção de mecanismos de estímulo à cooperação federativa com vistas à produção, ao intercâmbio e à disseminação de informações para subsidiar a gestão das políticas públicas.

De acordo com entrevista realizada com técnicos da SPI, pode-se inferir que a falta de detalhamento dos aspectos relacionados ao monitoramento e avaliação do PPA derivou da

vontade do legislador de que este assunto fosse detalhado no decreto de gestão, que usualmente é aprovado após a publicação da lei do PPA, com a finalidade de disciplinar sobre todos os aspectos relacionados a sua gestão, inclusive sobre o monitoramento e a avaliação do Plano.

No caso do PPA 2012/2015, a informação obtida junto à SPI é de que o decreto de gestão do PPA 2012/2015 deveria ser publicado em outubro de 2012. Este decreto tratará de normas gerais para monitoramento, avaliação e revisão do Plano e deverá balizar sua gestão de forma menos legalista que nas versões anteriores. Os destinatários das normas contidas no decreto deverão “interpretá-las de maneira sistemática, aberta e associada à dinâmica real de implementação das políticas”. Diversos assuntos deixarão de ser disciplinados no decreto de gestão do PPA, no entanto, deverá ser autorizado que esses assuntos sejam tratados na portaria que disciplinará a implementação do Decreto. (BRASIL, 2012b, p. 9)

O decreto de gestão do PPA, ao dispor sobre o princípio da responsabilização compartilhada para realização dos objetivos e alcance das metas dos programas temáticos, observará os princípios gerais transcritos a seguir:

- I – simplificação e aperfeiçoamento dos mecanismos de implementação de políticas públicas;
- II – supressão de procedimentos e rotinas de controle meramente formais;
- III – consideração das especificidades de implementação em cada política pública e da complementaridade entre as políticas; e
- IV – fortalecimento do diálogo com os entes federados e a sociedade. (BRASIL, 2012b, p. 10)

Deverá constar do decreto de gestão do PPA 2012/2015 a seguinte definição para monitoramento:

O monitoramento do PPA é uma atividade de natureza contínua, coletiva e cumulativa, que possibilita a produção, a organização e a interpretação de informações, ampliando os conhecimentos sobre a realidade e a implementação das políticas e, portanto, produzindo subsídios para correções necessárias à garantia dos objetivos e metas do PPA 2012-2015. (BRASIL, 2012b, p. 10)

O decreto de gestão do PPA 2012/2015 também deverá disciplinar as competências do Ministério do Planejamento e dos Secretários-Executivos, ou equivalentes, nos órgãos setoriais, sendo essas competências as abaixo transcritas:

Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- I – manter sistema de informações para apoiar o monitoramento do PPA 2012-2015;

II – definir diretrizes, normas e orientações técnicas para operacionalização do monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015;

III – estabelecer atribuições para os responsáveis pela produção de informações.

Compete ao Secretário-Executivo ou seu equivalente, diretamente ou por delegação, no âmbito dos órgãos aos quais estão vinculados:

I – indicar os responsáveis pelo carregamento de informações pertinentes aos objetivos (e demais atributos associados) do PPA 2012-2015;

II – zelar pelo conjunto de atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos de monitoramento do PPA 2012-2015. (BRASIL, 2012b, p. 10)

Uma novidade a ser introduzida pelo decreto é a possibilidade de o Secretário-Executivo indicar os responsáveis pelo carregamento de informações pertinentes aos objetivos e seus atributos no sistema de informações do Plano, permitindo que sejam designados para tal função os servidores diretamente envolvidos na execução dos objetivos, o que diminui a possibilidade de indicações apenas formais.

O sistema de informações para apoiar o monitoramento do PPA 2012-2015, a ser mantido pelo MPOG, é o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), que se encontra em funcionamento desde janeiro de 2012, em substituição ao Sigplan.

No Siop, também devem ser registrados os dados relativos à aprovação e execução do orçamento, de forma similar ao Sigplan. As informações constantes desse sistema, não obstante a reestruturação conceitual de metodológica dos programas e seus atributos, guardam estreita correlação com o modelo anteriormente utilizado. O registro das informações no Siop será encerrado no dia 15 de fevereiro do exercício subsequente ao da execução orçamentária.

O decreto de gestão do PPA 2012/2015 deverá prever ainda a realização de revisões do Plano, com a finalidade de “garantir a aderência do instrumento à realidade das políticas públicas e aos desafios do desenvolvimento brasileiro”. Essas revisões poderão ocorrer a qualquer tempo, para atualização de informações relativas a indicadores, valor de referência, metas de caráter qualitativo, órgão responsável por objetivo, data de início e término e custo total das iniciativas individualizadas e às iniciativas sem financiamento orçamentário; anualmente, para atualização de informações decorrentes de aprovação da LOA ou de leis de créditos adicionais, e, por fim, por meio de projeto de lei de revisão do Plano, para excluir ou alterar programas, objetivos metas e iniciativas. (BRASIL, 2012b, p. 11)

No que se refere à criação formal de um sistema de monitoramento e avaliação do Plano, a previsão é de que seja estabelecida uma estratégia de monitoramento para o período de 2012 a 2015. No entanto, segundo informações constantes da apresentação realizada pela SPI para os órgãos setoriais, que teve por objetivo informá-los sobre o funcionamento dessa nova estratégia, não há indicação de que ocorrerá, nesse momento inicial, avaliação do PPA, pois existem informações apenas sobre criação de estruturas de monitoramento. (BRASIL, 2012b)

Serão estruturados quatro módulos de monitoramento: M1 - prioridades de governo/presidência; M2 – monitoramento temático/Siop; M3 – monitoramento estratégico e M4 – Monitoramento da dimensão estratégica (11 macrodesafios do PPA). A Figura 4 apresenta a estratégia de monitoramento estabelecida pelo MPOG:



FIGURA 4 – ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA 2012/2015
FONTE: BRASIL (2012c, p.6)

No módulo M1 serão consolidadas as informações sobre as 43 ações consideradas estratégicas para o governo pela Presidência da República. Nesse módulo, são acompanhados programas de governo que não necessariamente estão no PPA, ou que podem ter ações distribuídas por diversos programas temáticos. Como exemplo pode-se citar o Plano Brasil sem Miséria e o Brasil Carinhoso.

O monitoramento realizado no módulo M1 segue o modelo de monitoramento das metas presidenciais que já existia desde 2004 e o modelo aplicado ao PAC, cujo monitoramento ficou

inicialmente a cargo da Casa Civil, que adotou a estratégia de salas de situação, em que ocorriam reuniões com a participação dos principais responsáveis pela seleção e implementação dos empreendimentos. Nesse módulo, a SPI realiza acompanhamento do monitoramento realizado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, que fornece os dados à SPI, para que esta possa prestar informações por meio da elaboração de fichas mensais de acompanhamento ou quando solicitada pela Presidência da República. (BRASIL, 2012b)

No módulo M2 é realizado o acompanhamento dos 65 programas temáticos e seus atributos: indicadores, objetivos, metas e iniciativas, por meio do registro de dados no Siop. Nesse módulo, a SPI e os órgãos setoriais são responsáveis por registrar as informações no Sistema, conforme Quadro 1, a seguir:

Atributos	Responsável pelo preenchimento	Itens a serem informados
Programas	Não há campos de preenchimento	-
Indicadores	SPI	Valor apurado, data de apuração e observação
Objetivo	Órgão responsável pelo objetivo	Análise situacional, anexos e assunto
Meta	Órgão responsável pelo objetivo	Análise situacional, anexos e assunto
Iniciativa individualizada	Órgão responsável pela iniciativa	Análise situacional, anexos e assunto

QUADRO 1 – MONITORAMENTO TEMÁTICO
 FONTE: BRASIL (2012b)

Os objetivos do monitoramento temático realizado no módulo M2 são: fornecer informações à coordenação de governo para que possa agir preventiva e corretivamente para garantir o alcance das metas do PPA; qualificar o processo de produção de informações; subsidiar a atualização do Plano e a produção do Relatório de Gestão, da Mensagem Presidencial e de outros relatórios que sejam necessários. (BRASIL, 2012b)

O treinamento para que os órgãos setoriais pudessem operar o Siop, com a finalidade de realizar o monitoramento previsto no módulo M2 foi oferecido pela SPI por meio de oficinas com a duração de três horas realizadas no período de 14 a 16 de agosto de 2012.

No módulo M3, será realizada análise mais aprofundada dos programas temáticos constantes do PPA. Segundo a SPI, esse monitoramento será realizado por meio de pactuação com os órgãos setoriais executores das políticas, os quais detêm maior conhecimento sobre sua

implementação. Os órgãos serão responsáveis por fornecer informações confiáveis acerca dos objetivos e atributos sob sua responsabilidade. Os órgãos setoriais poderão utilizar as informações produzidas por sistemas de monitoramento e avaliação próprios, quando existentes, para fornecer as informações necessárias à SPI. Nesse módulo não serão monitorados todos os programas do PPA, mas apenas aqueles selecionados pela SPI.

No módulo M4 serão produzidas as informações que subsidiarão a elaboração dos relatórios sobre o alcance dos 11 macrodesafios estabelecidos pelo governo para o PPA 2012/2015. A função do módulo M4 é produzir informações que resultarão no Relatório de Gestão, na Mensagem Presidencial e em outros relatórios de avaliação do Plano.

Com base nas informações produzidas nos quatro módulos de monitoramento, o MPOG pretende produzir conhecimento “denso e aprofundado sobre a realidade de implementação e gestão cotidianas das políticas públicas, bem como gerar informações harmonizadas e indicadores úteis” para tomada de decisão. (BRASIL, 2012b, p. 5).

Pode-se inferir, por meio de observação da estrutura de monitoramento apresentada, que os dados produzidos serão utilizados primordialmente para atender às necessidades da SPI, pois não há previsão de utilização dessas informações pelos órgãos setoriais para subsidiar seus processos decisórios.

Nesse novo modelo de monitoramento, não está prevista a existência da CMA e das UMA`s, que compunham o Sistema de Monitoramento e Avaliação dos PPA`s 2004/2007 e 2008/2011. A justificativa para extinção dessas estruturas, apresentada em reunião pela SPI, é de que elas serviam mais para burocratizar a dinâmica de monitoramento e avaliação do que para contribuir para o processo de gestão.

Segundo a SPI, a nova estratégia de monitoramento não deverá constituir um fim em si mesmo, ao mesmo tempo em que monitoramento não deverá ser sinônimo de cobrança, prestação de contas ou controle. A visão de monitoramento que se pretende implantar é de um instrumento de aprendizado que visa à obtenção de informações tempestivas capazes de contribuir para o aperfeiçoamento dos programas temáticos.

Após a análise da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, proposta pelo MPOG, no Capítulo 5, a seguir, serão apresentados os resultados desta pesquisa, que consiste na análise dos motivos que levaram ao insucesso do sistema de monitoramento e

avaliação que vigorou até 2011 e na análise comparativa entre o Sistema de Monitoramento do PPA 2008/2011 e a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015.

5. Resultados

Neste capítulo é realizado estudo dos motivos que contribuíram para o insucesso do modelo de monitoramento e avaliação que vigorou no período de 2000 a 2011, bem como análise comparativa entre o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008/2011 e a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, com a finalidade de subsidiar a construção das inferências e conclusões apresentadas no Capítulo 6.

5.1 Motivos para o insucesso do modelo de monitoramento e avaliação do PPA no período de 2000 a 2011

O modelo de planejamento que vigorou no Brasil entre 2000 e 2011, estruturado com base no disposto na Constituição Federal de 1988, que criou o PPA, a LDO e a LOA, e na reforma de planejamento e orçamento de 2000, que pretendeu integrar o planejamento, o orçamento e a gestão, mostrou-se ineficaz no cumprimento da missão de tornar o PPA o instrumento norteador da definição de políticas públicas estratégicas e no sentido de criar uma administração pública voltada para resultados. Tal fato deveu-se a deficiências e dificuldades na estruturação e implementação do modelo idealizado em 2000.

O primeiro ponto a ser destacado refere-se ao momento em que se implementou o novo modelo de planejamento e orçamento no Brasil. Este modelo surgiu sob a égide do Plano Diretor de Reforma do Estado, de 1995, que, elaborado sob as pressões de uma crise fiscal, pretendia implantar no país um modelo de administração pública em que as funções do Estado deveriam ser reduzidas por meio das privatizações, das descentralizações e da redução funcional, e em que se priorizava o controle do gasto público. (SANTOS, 2011)

A crise econômica das décadas de 80 e 90 promoveu o fortalecimento do gerencialismo, baseado na utilização de metas e indicadores de processos e resultados, em avaliações de desempenho e na cultura da responsabilização por meio da *accountability*. O foco do governo deslocou-se para a contabilidade e para o controle dos gastos em detrimento da produção de bem-estar e da promoção de direitos. (MELO e RODRIGUES, 2012)

Em busca da melhoria da gestão, houve a reorganização de processos e de procedimentos, com a finalidade de remodelar a atuação estatal por meio da redução da máquina administrativa e dos custos. Dessa forma, qualquer modelo de planejamento que surgisse nesse período deveria

considerar a necessidade do Estado de controlar seus gastos, ou seja, o controle do gasto assumia papel mais importante que a implementação da política em si. Nesse período o Estado interventor e indutor do desenvolvimento era visto como algo negativo. (SANTOS, 2011)

A tentativa do governo de tornar o Plano um instrumento de controle do gasto do Estado na execução de suas políticas foi fundamental na definição de quais rumos o planejamento tomaria. Dessa forma, a busca pelo controle fez com que o PPA fosse construído com uma estrutura praticamente igual à do orçamento, possuindo mais características de um orçamento plurianual do que de um Plano norteador da ação estatal. Dessa forma, o PPA não conseguiu “estar além de um instrumento formal de planejamento que não foi capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública”. (SANTOS, 2011, p. 316)

Importante aspecto a ser destacado é a introdução do orçamento programa com o intuito de combinar a análise das políticas públicas com a elaboração do orçamento. Tal fato gerou disfunções pelo fato de o orçamento no Brasil ser uma peça com forte influência da Lei 4.320/64, baseando-se em conceitos da contabilidade pública, em que o gasto é agregado com o objetivo de melhor evidenciar a alocação dos recursos, de forma a contribuir para o alcance da eficiência do gasto público. Por outro lado, a implementação de políticas exige dos envolvidos muito mais que o conhecimento de técnicas, sendo necessário que haja conhecimento sobre os fatores que determinam as alterações na realidade, bem como que haja valorização da inovação e da criatividade e flexibilização da rigidez dos métodos. (SANTOS, 2011)

Dessa forma, a utilização do programa, e suas ações, como elo entre orçamento e planejamento mostrou-se inadequada no que se refere à análise das políticas públicas, visto que o programa foi utilizado como instrumento de controle, ferramenta para ajudar a organizar e a estruturar as ações do Estado, não fornecendo nenhum tipo de informação que pudesse contribuir para o aprimoramento das políticas. (SANTOS, 2011)

Apesar dos esforços daqueles que pensaram as mudanças no planejamento e no orçamento ocorridas a partir de 2000, no sentido de materializar o planejamento das políticas por meio dos programas, a estruturação do Plano e do orçamento em programas serviu muito mais para produção de “milhares de informações recortadas sob diversos aspectos: problema, justificativa, objetivo, público-alvo, estratégia de implementação, entre outras”, do que para

produzir informações que pudessem contribuir para aprimorar a implementação das políticas. Dessa forma, o programa tornou-se, mais uma vez, apenas mais um agregador da despesa, fato que a reforma de 2000 tinha o objetivo de modificar. (SANTOS, 2011, p. 325)

Um modelo de planejamento construído em meio a tantas disfunções resultou em um sistema de monitoramento e avaliação do Plano incapaz de produzir informações úteis para a tomada de decisão. O SMA/PPA, apesar de instituído formalmente como um sistema de monitoramento e avaliação, na prática, constituía-se apenas um consolidador de dados de pouca utilidade, pois não era capaz de promover o efetivo acompanhamento do desenvolvimento dos programas, não contribuindo para seu aperfeiçoamento.

A principal fonte de informações do SMA/PPA eram os dados sobre a execução física e financeira das ações registrados mensalmente no Sigplan. O Sigplan era composto por inúmeros campos, que tornavam seu preenchimento demasiadamente burocrático, e não produzia informações úteis para aqueles que o preenchiam. O monitoramento do Plano assumiu características de um monitoramento do orçamento, em face do nível de detalhamento proposto. “O desejo de monitorar tudo, a partir de categorias orçamentárias, resultou em um monitoramento esvaziado e gradativamente abandonado pelos principais tomadores de decisão do governo, pelos órgãos de controle e pela sociedade”. (SILVA e NETO, 2012, p. 8)

Outro grande problema do SMA/PPA foi a construção de um sistema de monitoramento e avaliação padronizado para todo o governo federal, que é composto por órgãos setoriais com realidades bastante diversificadas e que, conseqüentemente, exigem tratamento diferenciado.

Segundo Radin (2006) é difícil estabelecer um padrão de medida de desempenho que seja apropriado para todas as situações, sendo que a iniciativa de criação de modelos padronizados deriva muito mais de modismos, de supersimplificação, de valorização do planejamento em detrimento da ação, do culto pela economia e pela eficiência, da fobia ao conflito e da crença de que a comunicação segue a cadeia de comando, em detrimento do atendimento da necessidade de informação.

Para Melo e Rodrigues (2012), sistemas complexos como a administração pública federal necessitam de tratamento diferenciado para cada demanda, pois, ao tentar produzir modelos aparentemente simples e de fácil compreensão, pode-se, na verdade, deixar de considerar

aspectos importantes para análise e compreensão da política, correndo-se o risco de tais modelos não refletirem a realidade.

Melo e Rodrigues (2012, p. 9) afirmam, ainda, que a criação de um modelo universal de monitoramento e avaliação representa a “conversão de perspectivas particulares em representações do bem comum”, o que dificulta “o reconhecimento de aspectos subjetivos e qualitativos, que não encontram espaço dentro dos instrumentos e da linguagem apresentados como universais”.

Além de padronizado, o SMA/PPA possuía excesso de detalhamento e rigidez do fluxo de informações, que somados à má qualidade das informações e à impossibilidade de utilizá-las no processo político-administrativo de tomada de decisões, fez com que o Sistema se tornasse “burocrático, distante da realidade das políticas e incapaz de produzir informações úteis tanto para a administração, quanto para a sociedade”. (MELO, NETO e SILVA, 2012, p. 7)

Para Radin (2006), os sistemas de mensuração de desempenho encontram problemas na valorização da abordagem analítica formal sem preocupação com o contexto político; na mensuração de resultados sem atenção ao processo decisório; no foco na eficiência sem considerar a equidade; na confiança na padronização dos métodos; na dificuldade de utilizar as informações no processo decisório e na separação das atividades de gerenciamento da essência dos programas.

Melo e Rodrigues (2012, p. 6-9) citam algumas características presentes nos sistemas de monitoramento, avaliação e controle de políticas, as quais denominam “ideário técnico-burocrático”, que se aplicam à realidade brasileira:

- i) valorização do conhecimento inerente às metodologias em detrimento do conhecimento do conteúdo das políticas;
- ii) valorização da perspectiva do financiador das políticas em detrimento da perspectiva dos beneficiários;
- iii) gerencialismo, no intuito de substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial, em que a administração pública passa a pautar-se pela restrição da discricionariedade das burocracias, com a instituição de metas e indicadores, em geral quantitativos, objetivos auditáveis para mensuração de resultados das organizações;
- iv) positivismo, tecnicismo, racionalismo, com ênfase na natureza eminentemente técnica dos problemas e soluções no âmbito da gestão pública e valorização das estruturas racionais-compreensivas para análise e formulação de

políticas e negação de seus aspectos políticos, institucionais, históricos e sociológicos;

v) busca de imparcialidade em detrimento da pluralidade;

vi) apropriação do universal, com a conversão de perspectivas particulares em representações do bem comum, inscrevendo atividades avaliativas em práticas institucionais definidas a partir de valores objetivos e quantitativos e assim, dificultando o reconhecimento de aspectos subjetivos e qualitativos, que não encontram espaço dentro dos instrumentos e da linguagem apresentados como universais.

Outra questão que envolve o planejamento de políticas públicas no Brasil e que repercutiu de forma negativa na estruturação do SMA/PPA foi a importação de modelos prontos de outros países sem considerar as peculiaridades da realidade brasileira, procedimento que se tornou muito comum. A maioria desses modelos teve origem no setor privado, tendo sido transportados para a área pública, e foram criados em países da Europa ou nos Estados Unidos, onde a realidade e as necessidades em termos de políticas públicas e de intervenção do Estado são bem diferentes das brasileiras. Tal fato tem contribuído para insucesso das tentativas de implantar esses modelos no país. (RADIN, 2006)

No caso do SMA/PPA, é possível inferir que a tentativa de analisar a intervenção estatal com base em metodologias rígidas e padronizadas, que priorizavam aspectos técnicos e objetivos e ignoravam a realidade histórica, políticas e institucional do país e a busca por uma administração gerencial, sem considerar as reais necessidades da sociedade, levou a produção de milhares de informações dissociadas umas das outras e incapazes de subsidiar as decisões governamentais.

Um dos efeitos observados da falta de credibilidade no monitoramento e na avaliação do Plano foi a criação na Casa Civil, em 2004, de uma estrutura de acompanhamento das políticas consideradas prioritárias pelo Presidente da República. Esta estrutura tinha a função de monitorar e articular a execução das metas presidenciais e baseava-se em sistemas de acompanhamento diferentes dos estabelecidos para os programas do PPA. Seu objetivo era qualificar as informações que subsidiavam a tomada de decisão na coordenação do governo. Tal fato é evidência de que o acompanhamento existente para os programas do PPA era de pouca utilidade, ou pouco confiável, para suprir a necessidade de informações da Presidência da República. (MELO, SILVA e NETO, 2012)

As LDOs e LOAs também passaram a ser elaboradas sem que houvesse estreita observação das diretrizes do PPA e o PAC, criado em 2007, foi organizado a partir de segmentação distinta do PPA, o que comprova que a estrutura formal planejamento e de monitoramento e avaliação não eram suficientes para dar as respostas que o governo precisava. (SANTOS, 2011)

Dessa forma, pode-se concluir que o insucesso do SMA/PPA deveu-se, principalmente, a quatro fatores, a saber: primeiro, ao desenho dos PPAs que o orientaram, os quais buscaram traduzir todas as políticas públicas em ações orçamentárias que não foram capazes de expressar as realizações do governo por meio de entregas a sociedade; segundo, à tentativa de padronização do acompanhamento das políticas sem considerar as peculiaridades de cada órgão; terceiro, à valorização da técnica e das metodologias em detrimento da realidade; e quarto, ao excesso de formalismo na busca de uma administração gerencial, sem preocupação com o contexto político.

Por fim, conclui-se que a tentativa de integrar planejamento, orçamento e gestão, iniciada em 2000, originou Planos que resultaram em um sistema de monitoramento e avaliação formal e incapaz de subsidiar o aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas no país.

5.2 Análise comparativa entre o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008/2011 e a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015

Neste tópico, será realizada análise comparativa entre o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008/2011 e a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, com o objetivo de verificar se houve alterações significativas e, em caso afirmativo, quais as principais mudanças. Também será abordado o aprendizado obtido com a experiência anterior para construção do modelo atual.

Com a finalidade de subsidiar a análise, realizou-se estudo de caso em três programas temáticos: Bolsa Família, Resíduos Sólidos e Turismo. Neste estudo de caso, procurou-se comparar os programas temáticos do atual PPA com os programas finalísticos que representavam a mesma política pública no PPA 2008/2011. Apesar de não existir correspondência entre programas finalísticos e programas temáticos segundo os manuais e a Lei do PPA, na prática, foi

possível identificar programas finalísticos do Plano anterior que representam as mesmas políticas governamentais cujo tema consta dos programas temáticos selecionados para o estudo de caso.

A análise dos resultados do estudo de caso encontra-se nos tópicos a seguir.

Bolsa Família.

O programa temático Bolsa Família representa a priorização, em termos de agenda de governo, do então programa finalístico Transferência de Renda com condicionalidades – Bolsa Família, que existia desde de o PPA 2004/2007. O Bolsa Família compõe um dos três eixos do Plano Brasil Sem Miséria, criado em 2011.

O então programa finalístico de Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família resultou da união de quadro programas de transferência de renda: o Bolsa Escola Federal, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação e de um benefício oferecido às famílias carentes pelo Ministério de Minas e Energia, denominado Vale Gás. O objetivo dessa unificação foi centralizar a ação do Estado no que se refere aos programas de distribuição de renda.

O antigo programa finalístico originou um programa temático sem que houvesse quaisquer alterações em sua estrutura, fato que se deve ao seu tempo de existência, desde 2004, e ao seu sucesso em termos de política de distribuição de renda. Conforme se pode verificar no Quadro 2, a seguir, o programa Bolsa Família possui grande materialidade em termos de recursos a ele destinados.

Ano	Dotação (R\$ milhões)
PPA 2008/2011	43.892,2
PPA 2012/2015	84.260,4

QUADRO 2 – RECURSOS DESTINADOS AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO PPA
FONTE: A AUTORA (2012)

O aumento de cerca de 92% no montante de recursos destinados ao programa no PPA 2012/2015 em relação aos recursos do PPA 2008/2011 deve-se, em grande parte, à meta de incluir 800 mil famílias em extrema pobreza no programa e ao reajuste no valor dos benefícios. Na LOA 2012, o programa recebeu dotação de R\$ 19 bilhões, 38% a mais que a dotação destinada ao então programa finalístico em 2011.

O Quadro 3, a seguir, apresenta os objetivos do programa temático Bolsa Família em comparação aos objetivos do antigo programa finalístico que o originou, bem como com os objetivos setoriais e de governo estabelecidos para o programa no PPA 2008/2011.

PPA 2008/2011	PPA 2012/2015
Programa Finalístico	Programa Temático
1335- Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	2019 - Bolsa Família
Objetivo de Governo	Objetivo 1
Promover a inclusão social e a redução das desigualdades.	0619 - Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação.
Objetivo Setorial	Objetivo 2
Contribuir para redução da pobreza e da desigualdade.	0376 - Localizar e caracterizar as famílias consideradas como público-alvo dos programas de transferência de renda e dos programas sociais do Governo Federal voltados à população de baixa renda, e realizar a gestão e manutenção de suas informações socioeconômicas, por meio do desenvolvimento e aperfeiçoamento de metodologias, instrumentos e sistemas de informações, com objetivo de subsidiar o planejamento e a implementação de políticas de combate à pobreza e à desigualdade social.
Objetivo do Programa	Objetivo 3
Contribuir para redução da fome, da pobreza da desigualdade e de outras formas de privação vividas pelas famílias mais excluídas, considerando três dimensões: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres; a contribuição para redução da pobreza da geração seguinte, por meio do reforço do direito de acesso aos serviços de saúde e de educação, com o cumprimento das condicionalidades nestas áreas; e a articulação de ações.	0374 - Reforçar o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, para ruptura do ciclo intergeracional de pobreza.
	Objetivo 4
	0375 - Aprimorar a gestão, a operacionalização e a fiscalização do Programa Bolsa Família

QUADRO 3 – OBJETIVOS DO PROGRAMA FINALÍSTICO E OBJETIVOS DO PROGRAMA TEMÁTICO
 FONTE: A AUTORA (2012)

Observa-se, por meio da análise do Quadro 3, que os objetivos 1 e 3 do programa temático refletem os objetivos expressos para o programa finalístico Bolsa Família. O objetivo 2 representa o que já era desenvolvido no âmbito da ação 6414 – Sistema Nacional para identificação e seleção do público-alvo para os programas sociais do governo federal – Cadastro Único, mas que não era expresso por meio de objetivo. O objetivo 4 reproduz o que é traduzido na ação 8446 – Serviço de apoio à gestão descentralizada do programa Bolsa Família, que também não era expresso por meio de objetivo até o PPA 2008/2011. Os objetivos de governo e setoriais do antigo programa finalístico, estão representados nos objetivos 1, 2 e 3 do programa temático.

O Quadro 4 apresenta a classificação das metas pertencentes aos quatro objetivos do programa temático Bolsa Família.

	Metas Qualitativas	Metas Quantitativas
Metas Objetivo 1		
- Ampliar a articulação do programa Bolsa Família com outras políticas públicas promotoras de emancipação.	X	
- Aumentar o impacto do programa Bolsa Família na erradicação e/ou diminuição da pobreza e da extrema pobreza.		X
- Incluir 800 mil famílias em extrema pobreza no Bolsa Família.		X
Metas Objetivo 2		
- 100% das comunidades quilombolas certificadas cadastradas no Cadastro Único e no programa Bolsa Família.		X
- Aprimorar a estratégia de identificação e caracterização das famílias pertencentes a grupos populacionais diferenciados bem como as famílias em situação de extrema pobreza, no Cadastro Único Programas Sociais do Governo Federal.	X	
- Disponibilização de ferramentas para acesso às informações do Cadastro Único.		X
- Identificar e incluir as famílias de baixa renda no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.		X
- Migração dos municípios para o Sistema de Cadastro Único Versão 7.		X
- Qualificar e atualizar as informações socioeconômicas das famílias de baixa renda incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.	X	
- Reformular o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).	X	
Metas Objetivo 3		
- Acompanhar o aumento do acesso das famílias beneficiárias do PBF aos serviços socioassistenciais.		X

- Aumentar o acompanhamento do acesso das crianças beneficiárias do PBF ao sistema de saúde infantil, considerando as especificidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas.		X
- Aumentar o acompanhamento do acesso das gestantes beneficiárias do PBF ao sistema educacional, considerando as especificidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas.		X
- Aumentar o acompanhamento do acesso das gestantes, beneficiárias do PBF aos sistema de saúde materna, considerando as especificidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas.		X
Metas Objetivo 4		
- Ampliar o número de municípios brasileiros recebendo os recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).		X
- Aprimorar a atuação da Rede Pública de Fiscalização.	X	
- Aumentar o percentual dos municípios brasileiros com Fator de Operação do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGM superior a 0.55)		X

QUADRO 4 – CLASSIFICAÇÃO METAS DO PROGRAMA TEMÁTICO BOLSA FAMÍLIA
 FONTE: A AUTORA (2012)

Observa-se a existência de cinco metas com conteúdo qualitativo, o que significa que elas não produzem resultados mensuráveis. Essas metas, cujos resultados devem ser apurados, primordialmente, por meio da percepção dos órgãos responsáveis pelos objetivos dos programas temáticos, refletem uma intenção do que se pretende alcançar com determinada ação durante o programa.

Verifica-se, ainda, a existência de doze metas com conteúdo quantitativo, ou seja, é possível a apuração de resultados mensuráveis para elas. No entanto, uma observação importante em relação a essas metas, é que, apesar de serem mensuráveis, muitas delas não apresentam qual o valor a ser alcançado em cada ano ou ao final do PPA, como, por exemplo, a meta de “Aumentar o acompanhamento do acesso das crianças beneficiárias do PBF ao sistema de saúde infantil, considerando as especificidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas”, não sendo possível identificar qual seria o resultado desejável, o que deixa a meta sem critérios objetivos de apuração.

Em reunião com a Senarc, foi possível depreender que o órgão setorial participou ativamente da formulação dos objetivos e respectivas metas do programa temático Bolsa Família e que os responsáveis pelo programa conseguem visualizar claramente nesses atributos o desenvolvimento da política de combate direto a pobreza extrema por meio da transferência de renda.

O Quadro 5 apresenta a classificação dos indicadores, tanto do antigo programa finalístico, quanto do atual programa temático Bolsa Família, considerando as dimensões de desempenho definidas pelo MPOG: eficiência, eficácia e efetividade. O foco dessa classificação está na avaliação dos resultados alcançados, conforme disposto nas orientações básicas aplicadas à gestão pública para construção de indicadores publicada em setembro de 2012 pelo MPOG. Segundo a classificação do MPOG, indicadores de eficiência são aqueles que medem o que foi produzido com os meios disponibilizados; indicadores de eficácia são os que apontam o grau com que um programa atinge as metas e objetivos para ele definidos e indicadores de efetividade são os que medem os efeitos positivos ou negativos da intervenção do Estado na realidade que se pretende alterar. (Brasil, 2012c)

Indicador	PPA 2008/2011			PPA 2012/2015		
	Eficiência	Eficácia	Efetividade	Eficiência	Eficácia	Efetividade
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação		X			X	
Taxa de Acompanhamento das condicionalidades de saúde		X				
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das crianças					X	
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das gestantes					X	
Taxa de atendimento às famílias pobres		X			X	
Grau de focalização do programa Bolsa Família		X				
Grau de focalização do Cadastro Único					X	

QUADRO 5 – CLASSIFICAÇÃO INDICADORES PPA 2008/2011 E PPA 2012/2015
 FONTE: A AUTORA (2012)

É possível verificar que não houve alterações significativas nos indicadores do Bolsa Família no PPA 2012/2015 em relação aos indicadores que existiam no PPA 2008/2011. A única alteração ocorreu no indicador “Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde”, que se transformou em dois indicadores: “Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das crianças” e “Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das gestantes”, em face da prioridade dada às gestantes e nutrizes após a inclusão do Programa Brasil Carinhoso no Plano Brasil Sem Miséria. Tal inovação, em termos práticos, não resultou em alterações no programa, pelo fato de as fórmulas de cálculo dos indicadores continuarem as mesmas. O

indicador “Grau de focalização do programa Bolsa Família” também teve seu nome alterado para “Grau de focalização do cadastro único”.

Com base no entendimento de Santos (2011), que defende que a estrutura do PPA deve priorizar a eficácia e a efetividade da ação governamental, devendo ficar a dimensão da eficiência do gasto para o orçamento, verifica-se que, no que se refere aos indicadores do PPA para o programa temático Bolsa Família, a dimensão eficiência de fato não está sendo considerada. Os indicadores do programa medem a sua eficácia, ou seja, buscam apontar o grau com que ele atinge suas metas e objetivos, não existindo indicadores para medir os efeitos positivos ou negativos que os resultados do programa promoveram na realidade, sua efetividade.

Em entrevista com os técnicos da Senarc, observou-se que a opção por manter os mesmos indicadores do PPA anterior partiu da própria Secretaria. Deve-se observar, no entanto, que, segundo informações dos técnicos da Secretaria, existem informações sobre o programa Bolsa Família que permitiriam o cálculo dos efeitos do programa sobre a realidade a ser modificada, as quais não estão sendo utilizadas.

No que se refere aos dados para o cálculo dos indicadores do PPA, para preenchimento dos atributos do módulo M2 de monitoramento do Siop, estes já estão disponíveis para repasse à SPI quando solicitados.

O Quadro 6 apresenta as iniciativas pertencentes aos objetivos do programa temático Bolsa Família.

Iniciativas
02ER - Transferência de renda às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza.
014H - Disponibilização de informações de identificação e caracterização socioeconômica qualificadas e atualizadas, de todas as famílias brasileiras de baixa renda, para elaboração de estudos e pesquisas, e para o planejamento e implementação de políticas públicas e ações governamentais voltadas ao combate à pobreza e à desigualdade social.
0149 - Acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação e monitoramento das famílias com descumprimentos do PBF, oferecendo diagnóstico qualificado e dinâmico da situação dessas famílias e implementação de ações, em parceria, de aperfeiçoamento na oferta desses serviços, bem como articulação de programas complementares.
014B - Aprimoramento e desenvolvimento de atividades terceirizadas de administração do cadastro único e de benefício do PBF, bem como daquelas atividades de apoio à fiscalização, controle e auditoria da execução do programa Bolsa Família.
014E - Fortalecimento da capacidade de gestão descentralizada do programa Bolsa Família.

QUADRO 6 – INICIATIVAS DO PROGRAMA TEMÁTICO BOLSA FAMÍLIA
 FONTE: A AUTORA (2012)

O conceito de iniciativa envolve a entrega de bens e serviços à sociedade, no entanto, observa-se que em algumas iniciativas do programa temático Bolsa Família, como, por exemplo, a de “Fortalecimento da capacidade de gestão descentralizada do programa Bolsa Família”, existe apenas uma declaração de intenção, não estando claro qual produto ou serviço será disponibilizado à sociedade. Pode-se inferir que tal fato representa uma falha na formulação das iniciativas, existindo a necessidade de que ocorra sua revisão, com a finalidade de adaptá-las ao conceito a elas atribuído.

No que se refere à Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, os servidores da Senarc informaram não possuir conhecimento sobre tal estratégia. Também não participaram da oficina de orientação aos órgãos setoriais. Foi possível inferir, durante a reunião com os servidores da Secretaria, que o monitoramento do programa Bolsa Família independe de estratégia que venha a ser proposta pelo Órgão Central de Planejamento.

Quando questionados sobre a existência de sistemas próprios de monitoramento do programa, que pudessem auxiliar a SPI no monitoramento de programas a ser realizado no módulo M3, que dependerá de informações fornecidas pelos órgãos setoriais, a Senarc observou que toma todas as suas decisões com base em sistemas próprios de monitoramento do programa e que seria capaz de fornecer a SPI diversas informações independentes das registradas no Siop.

Resíduos Sólidos.

O programa temático Resíduos Sólidos, cujos objetivos estão sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), representa a ação governamental no tema manejo de resíduos sólidos, que, até o PPA 2008/2011, possuía suas ações no programa finalístico Resíduos Sólidos Urbanos.

O então programa finalístico Resíduos Sólidos Urbanos, apesar de ser de responsabilidade do MMA, possuía a maior parte de seus recursos em ações executadas de forma descentralizada pela Funasa, pelo Ministério das Cidades, pelo MDS e pelo Ministério da Educação, ficando a cargo do MMA apenas aquelas ações relacionadas ao desenvolvimento da política nacional de resíduos sólidos, à gestão e administração do programa e ao desenvolvimento institucional para gestão, que envolviam um aporte menor de recursos.

No PPA 2012/2015, parcela maior da política de resíduos sólidos passou a ser executada diretamente pelo MMA, sendo apenas as ações “20AM – Implementação de projetos de coleta e reciclagem de materiais” e “8274 – Fomento para o desenvolvimento e a organização de cooperativas atuantes em resíduos sólidos” executados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa); e, pelo Ministério do Trabalho e Emprego e MDS, respectivamente. Dessa forma, o MMA passou a implementar ações finalísticas da política de resíduos sólidos propriamente dita.

O Quadro 7, a seguir, apresenta a dotação destinada ao antigo programa finalístico Resíduos Sólidos Urbanos e ao programa temático Resíduos Sólidos nos anos de 2011 e 2012, respectivamente.

Ano	Dotação (R\$ milhões)
PPA 2008/2011	414,6
PPA 2012/2015	564,9

QUADRO 7 – RECURSOS DESTINADOS AO PROGRAMA RESÍDUOS SÓLIDOS NO PPA
FONTE: A AUTORA (2012)

O programa temático Resíduos Sólidos sofreu diminuição de aproximadamente 37% da dotação a ele destinada na LOA 2012 em relação ao montante de recursos destinados o antigo programa finalístico Resíduos Sólidos Urbanos na LOA 2011, fato que pode ser explicado pela migração das ações “116I – Apoio a sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento” e “10GG – Implantação e melhoria de sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos em municípios de até 50 mil habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico” para o programa temático “2068 – Saneamento Básico”. Essas ações eram as que detinham maior materialidade no antigo programa finalístico Resíduos Sólidos Urbanos, tendo sido destinado a elas na LOA 2012, conjuntamente, dotação de cerca de R\$ 381, 6 milhões, ou seja, superior à previsão para todo o programa temático no exercício corrente.

No entanto, o Quadro 3 demonstra a intenção do governo federal em aumentar os investimentos no programa nos próximos anos, já que houve aumento nos recursos previstos para o quadriênio 2012/2015 em relação aos previstos para o quadriênio 2008/2011.

O Quadro 8 apresenta a comparação entre os objetivos de governo, setoriais e do antigo programa finalístico Resíduos Sólidos Urbanos e os objetivos do atual programa temático Resíduos Sólidos.

PPA 2008/2011	PPA 2012/2015
Programa Finalístico	Programa Temático
8007 – Resíduos Sólidos Urbanos	2067 – Resíduos Sólidos
Objetivo de Governo	Objetivo 1
Reduzir as desigualdades regionais a partir das pontecialidades locais do território nacional	0319 – Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.
Objetivo Setorial	Objetivo 2
Promover e difundir a gestão ambiental, a produção e o consumo sustentável nos ambientes urbanos e rurais e nos territórios dos povos e comunidades tradicionais	0342 – Promover a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com ênfase na reestruturação das cadeias produtivas, na integração das associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores, na estruturação do planejamento do setor, no gerenciamento de áreas contaminadas e na inovação tecnológica respeitando as peculiaridades regionais.
Objetivo do Programa	
Ampliar a área de cobertura e eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, com ênfase no encerramento de lixões, na redução, no reaproveitamento e na reciclagem de materiais, por meio da inclusão socioeconômica de catadores.	

QUADRO 8 – OBJETIVOS DO PROGRAMA FINALÍSTICO E OBJETIVOS DO PROGRAMA TEMÁTICO
FONTE: A AUTORA (2012)

Observa-se que o objetivo 1 possui similaridade com o antigo objetivo do programa finalístico Resíduos Sólidos Urbanos. O objetivo 2 é reflexo da aprovação, em agosto de 2010, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da Lei nº 12.305. Apesar de não estar expressa em objetivo, a intenção de implantar-se uma Política Nacional de Resíduos Sólidos já constava da ação “2E42 – Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos” no PPA 2008/2011.

Os objetivos setorial e de governo, apesar de não estarem claramente expressos nos objetivos do programa temático, possuem seu conteúdo inserido nesses objetivos, norteando a política nacional de resíduos sólidos.

Pode-se inferir que foram mantidos no PPA 2012/2015 os mesmos objetivos existentes para o programa finalístico Resíduos Sólidos Urbanos no Plano anterior. A alteração ficou a

cargo da expressão mais detalhada do que se pretende com a política, tornando o que antes era expresso apenas por meio de ações em objetivos do programa temático.

O Quadro 9 apresenta a classificação das metas dos objetivos do programa temático Resíduos Sólidos em qualitativas ou quantitativas, de acordo com a possibilidade de se mensurar, ou não, seus resultados.

	Metas Qualitativas	Metas Quantitativas
Metas Objetivo 1		
- Apoio a 150 municípios para implantação de programas de coleta seletiva;		X
- Capacitar e fortalecer a participação na coleta seletiva de 60 mil catadores;		X
- Fomento a constituição e implementação de 120 consórcios públicos com atuação em resíduos sólidos;	X	
- Fomento e fortalecimento de 600 cooperativas/associações e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis para atuação na coleta seletiva e nas cadeias de reciclagem;	X	
- Incrementar 100 redes de comercialização de materiais recicláveis coletados pelas associações de catadores;		X
- Viabilizar infraestrutura para 350 mil catadores		X
Metas Objetivo 2		
- 20 estados com inventário de áreas contaminadas disponibilizado;		X
- 8 acordos setoriais de cadeias produtivas implementados;		X
- Elaborar 27 Planos de Resíduos Sólidos em todos os estados e no Distrito Federal;		X
- Elevar para 20% o percentual de municípios brasileiros com reciclagem de resíduos sólidos implantada;		X
- Implantar Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) em 35% dos municípios do país;		X
- Sistema de Informação de Resíduos Sólidos implantado.		X

QUADRO 9 – CLASSIFICAÇÃO METAS DO PROGRAMA TEMÁTICO RESÍDUOS SÓLIDOS

FONTE: A AUTORA (2012)

Observa-se a existência de duas metas qualitativas, sendo todas as demais quantitativas e mensuráveis. Novidade em relação ao PPA 2008/2011 é que se definiu um número maior metas, que também se tornaram mais específicas, tendo ficado a cargo do órgão setorial definir como e quando deverá atingi-las, visto que são apresentadas apenas as metas para o final do PPA.

Em reunião com os responsáveis pelo monitoramento do programa no MMA, verificou-se que o órgão participou ativamente da elaboração dos objetivos e metas e que os técnicos

conseguem visualizar claramente nesses atributos a sua atuação. Para os servidores que participaram da reunião, o arranjo do novo PPA envolve o órgão no processo de definição da política pública, o que facilita ao setorial enxergar-se como parte da política.

Os servidores consideram que, com o novo Plano, os objetivos do programa temático tornaram-se mais importantes que a execução da ação orçamentária em si, por entenderem que o órgão tem o dever de atingir seus objetivos e não apenas de executar ações. No entanto, entendem que, para os servidores que atuam no dia-a-dia de implementação das políticas públicas, as decisões ainda são tomadas em torno das ações orçamentárias e que seria muito difícil alterar essa realidade, pois ela está enraizada na cultura dos órgãos setoriais, sendo necessário um trabalho de conscientização, tanto do órgão setorial, quanto do Órgão Central de Planejamento, para mudar essa cultura.

Os servidores do MMA relataram ainda que o novo PPA trouxe a necessidade de maior articulação com outros órgãos, pois o Ministério possui iniciativas com ações executadas por outros órgãos. Entendem que deverá ser mantido um acompanhamento criterioso do andamento das políticas, sob pena de haver perda na qualidade das informações do programa, o que resultaria no mesmo problema de produção de informações pouco confiáveis observado no PPA passado.

O Quadro 10 apresenta a classificação dos indicadores pertencentes ao antigo programa finalístico e ao atual programa temático nos PPA's 2008/2011 e 2012/2015, respectivamente. Como tratado na análise dos indicadores do programa Bolsa Família, utilizou-se para esta avaliação as definições contidas nas orientações básicas aplicadas à gestão pública para construção de indicadores publicada pelo MPOG, classificando-se os indicadores em de eficiência, eficácia e efetividade.

Indicador	PPA 2008/2011			PPA 2012/2015		
	Eficiência	Eficácia	Efetividade	Eficiência	Eficácia	Efetividade
Taxa de cobertura de resíduos sólidos urbanos		X				
Taxa de municípios com destinação final adequada de resíduos sólidos		X				
Número de catadores ligados a cooperativas e associações					X	
Número de cooperativas ou associações de catadores					X	
Percentual de municípios com coleta seletiva organizada através de					X	

cooperativas e associações						
Percentual de municípios com iniciativas de coleta seletiva					X	
Quantidade de resíduos sólidos recebidos por dia em aterros controlados					X	
Quantidade de resíduos sólidos recebidos por dia em aterros sanitários					X	
Quantidade de resíduos sólidos recebidos por dia em lixões					X	
Taxa de recuperação de materiais recicláveis (exceto matéria orgânica e rejeitos) em relação à quantidade total (rdo+rpu) coletada.				X		

QUADRO 10 – CLASSIFICAÇÃO INDICADORES PPA 2008/2011 E PPA 2012/2015
 FONTE: A AUTORA (2012)

Observa-se que foram criados indicadores novos para o PPA 2012/2015, não tendo sido mantido nenhum indicador do antigo programa finalístico. No entanto, pode-se observar que os indicadores criados para o programa temático representam o desdobramento dos dois indicadores que existiam no programa finalístico.

Partindo-se novamente do entendimento de Santos (2011), de que o PPA deve priorizar a eficácia e a efetividade, ficando a dimensão da eficiência para o nível orçamentário, verifica-se que, nesse caso, foi criado um indicador de eficiência para o programa temático Resíduos Sólidos, sendo os demais indicadores de eficácia. Não existem, como no caso do programa temático Bolsa Família, indicadores de efetividade para este programa, o que, segundo depoimento dos técnicos do MMA, deve-se às dificuldades do órgão em formular esse tipo de indicador.

Quando questionados sobre o cálculo dos indicadores, os responsáveis pelo programa temático informaram desconhecer, até a data em que a entrevista foi realizada, a fonte de dados que permitirá tal cálculo. Apesar de o preenchimento dos resultados dos indicadores no Siop ser uma atribuição da SPI, a Secretaria deverá contar com as informações fornecidas pelos órgãos setoriais, o que no caso do programa Resíduos Sólidos ainda não está disponível.

Uma vez que a identificação de fontes de dados é etapa essencial e indispensável ao processo de construção de indicadores de desempenho, a deficiência detectada demonstra a existência de falhas na metodologia utilizada para definição dos indicadores que integram o novo PPA para o programa temático Resíduos Sólidos.

O Quadro 11 apresenta as iniciativas pertencentes aos objetivos do programa temático Resíduos Sólidos.

Iniciativas
00ZE – Apoio e fomento às associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis por meio de formação, assessoria técnica, infraestrutura e logística em unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de resíduos.
00ZG – Fortalecimento do poder público para a gestão regionalizada dos serviços de resíduos sólidos urbanos.
00ZH – Implementação de sistemas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos.
010G – Desenvolver novas tecnologias voltadas para atender os princípios da não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos sólidos (Iniciativa não possui ação no orçamento)
010I – Fortalecimento da gestão local dos resíduos sólidos (Iniciativa não prevista no orçamento)
010J – Implementação de práticas de produção e consumo sustentável (Iniciativa não prevista no orçamento)
010L - Promoção de monitoramento de áreas contaminadas por resíduos e recuperação de áreas órfãs contaminadas

QUADRO 11 – INICIATIVAS DO PROGRAMA TEMÁTICO RESÍDUOS SÓLIDOS
FONTE: A AUTORA (2012)

Partindo-se do conceito de que as iniciativas representam a entrega de bens e serviços à sociedade, resultante da coordenação de ações orçamentárias e não orçamentárias, conforme já observado na análise das iniciativas do programa temático Bolsa Família, em algumas iniciativas do programa temático Resíduos Sólidos não é possível identificar tais entregas, como, por exemplo, na iniciativa “Fortalecimento do poder público para a gestão regionalizada dos serviços de resíduos sólidos urbanos”, que declara uma intenção e não a previsão de entrega de um bem ou serviço. Depreende-se, dessa forma, que também existe a necessidade de revisão das iniciativas desse programa temático.

Quando questionados sobre a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, principalmente no que concerne ao registro de informações no Siop, os servidores do MMA responderam que ainda não possuem o conhecimento adequado sobre a nova estratégia de monitoramento e sobre o Siop. Afirmaram ter participado da oficina oferecida pela SPI sobre a nova Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, mas observaram não ter sido suficiente para que pudessem compreender como funcionará a nova sistemática de monitoramento. Os servidores demonstraram, ainda, preocupação com questões operacionais relacionadas ao Siop, pois entendem que existem diversas inconsistências a serem resolvidas e que, na prática, o Siop será muito semelhante ao Sigplan.

No que se refere à existência de sistemas de monitoramento mantidos pelo MMA, que poderiam servir como fonte de informações para possíveis solicitações de dados pela SPI, para auxiliar no monitoramento realizado no módulo M3 da Estratégia de Monitoramento e Avaliação, os servidores responderam que existem sistemas utilizados para monitorar as ações definidas como prioritárias pela Presidência da República, sendo um desses sistemas o Sistema de Governo (Sigob). Segundo eles, esses sistemas poderiam ser utilizados como fontes de informação para uma análise mais aprofundada dos objetivos que estão sob a responsabilidade do Ministério.

Turismo

O programa temático Turismo compreende os temas relacionados ao turismo no Brasil e resultou da unificação de dois programas finalísticos do PPA 2008/2011: Brasil: destino turístico internacional e Turismo social no Brasil – uma viagem de inclusão, e de um programa de apoio às políticas públicas e áreas especiais: Gestão da Política de Turismo. Merece destaque o fato de ações que antes pertenciam a um programa de apoio às políticas públicas e áreas especiais agora estarem dentro de um programa temático.

Segundo informações do Ministério do Turismo, o programa temático Turismo foi construído em consonância com as disposições do Plano Nacional de Turismo (PNT) que, apesar de ainda não ter sido aprovado pelo Congresso Nacional, é o norteador da definição das políticas públicas relacionadas ao tema turismo no Brasil. Como o PNT é um documento ainda em construção, o órgão setorial observou que busca manter a identidade entre os dois documentos, guiando as alterações no PPA pelas alterações de conteúdo do PNT.

Destaque-se que as ações do programa temático Turismo são executadas prioritariamente por meio de Contratos de Repasse, com vistas ao desenvolvimento do turismo como uma atividade econômica sustentável, geradora de empregos e divisas.

O Quadro 12 a seguir, apresenta a dotação destinada aos dois antigos programas finalísticos, Brasil: destino turístico internacional e Turismo social no Brasil – uma viagem de inclusão, e ao antigo programa de apoio a políticas públicas Gestão da Política de Turismo no exercício de 2011 e ao atual programa temático Turismo no exercício de 2012.

Ano	Dotação (R\$ milhões)
PPA 2008/2011	3.246,5
PPA 2012/2015	14.719,1

QUADRO 12 – RECURSOS DESTINADOS AO PROGRAMA TURISMO NO PPA
FONTE: A AUTORA (2012)

Observa-se que houve aumento expressivo dos recursos destinados à política de turismo no PPA 2012/2015, comparativamente ao PPA 2008/2011, cerca de 354%. Esse fato pode ser explicado pela criação do objetivo “0738 – Estruturar, qualificar e promover os destinos turísticos brasileiros para os megaeventos esportivos”, que incluiu no programa temático objetivo que não era previsto no programa finalístico”. No entanto, no primeiro ano do novo plano, o programa temático Turismo recebeu dotação 30% menor que a soma das dotações destinadas, em 2011, aos antigos programas finalísticos e ao antigo programa de gestão de políticas públicas que lhe deram origem, o que se explica pela extinção das ações “5112- Adequação da infraestrutura do patrimônio histórico e cultural para utilização turística”, “4030 – Certificação de empreendimentos, equipamentos e produtos do segmento turístico”, “4198 – Certificação de profissionais associados ao seguimento turismo”, “4052 – Fomento à produção local e distribuição de produtos para uso dos empreendimentos turísticos”, “5701 – Implantação de centros de informações turísticas” e “2301 – Sinalização turística”, todas pertencentes ao antigo programa finalístico Turismo Social no Brasil – uma viagem de inclusão.

O Quadro 13 apresenta a comparação entre os objetivos de governo, setoriais e dos antigos programas finalísticos Brasil: Destino Turístico Internacional e Turismo social no Brasil – uma viagem de inclusão e do antigo programa de gestão de políticas públicas Gestão da Política de Turismo com os objetivos do atual programa temático Turismo.

PPA 2008/2011	PPA 2012/2015
Programas Finalísticos	Programa Temático
1001 – Gestão da Política de Turismo 1163 – Brasil: Destino Turístico Internacional	2076 – Turismo
1166 – Turismo social no Brasil – uma viagem de inclusão	
Objetivos de Governo	Objetivo 1
1001 - Promover o crescimento econômico e ambientalmente sustentável, com geração de emprego e distribuição de renda; 1163 - Promover o crescimento econômico e ambientalmente sustentável, com geração de emprego e	0737 – Promover a sustentabilidade e a qualidade de forma a aumentar a competitividade do turismo brasileiro.

distribuição de renda; 1166 - Promover a inclusão social e a redução das desigualdades.	
Objetivos Setoriais	Objetivo 2
1001 - Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais; 1163 - Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro no mercado internacional e atrair divisas para o país; 1166 - Promover o turismo como um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros.	0738 – Estruturar, qualificar e promover os destinos turísticos brasileiros para os megaeventos esportivos.
Objetivos dos Programas	Objetivo 3
1001 - Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do turismo; 1163 - Aumentar o fluxo de turistas estrangeiros, o gasto médio e o tempo médio de permanência no país; 1166 - Aumentar os fluxos turísticos e promover a inclusão social mediante a estruturação e diversificação da oferta e da demanda.	0739 – Incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil
	Objetivo 4
	0740 - Divulgar no exterior a imagem do país, seus produtos, destinos e serviços turísticos, bem como apoiar a internacionalização das empresas brasileiras do segmento.
	Objetivo 5
	0741 – Consolidar a gestão compartilhada do turismo no Brasil.

QUADRO 13 – OBJETIVOS PROGRAMA FINALÍSTICO E OBJETIVOS PROGRAMA TEMÁTICO

FONTE: A AUTORA (2012)

Observa-se que os objetivos 1 e 4 do programa temático possuem similaridade com o previsto nos objetivos setorial e no objetivo do antigo programa finalístico Brasil: destino turístico internacional, por tratarem do tema incentivo ao turismo de estrangeiros no país, representando a continuidade da atuação do governo nesse assunto.

O objetivo 3 do programa temático possui relação com os objetivos setorial e do programa finalístico Turismo social no Brasil - uma viagem de inclusão, também representando a continuidade da atuação do governo no assunto turismo doméstico.

No PPA 2012/2015, destacou-se no tema turismo a realização de dois megaeventos esportivos no Brasil: a Copa do Mundo FIFA de 2014 e as Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro. Dessa forma, pode-se inferir que o objetivo 2 do programa temático foi elaborado com a finalidade de dar suporte aos megaeventos esportivos no que se refere à infraestrutura de turismo.

O objetivo 5 reúne o previsto no objetivo do programa de apoio às políticas públicas e áreas especiais “Gestão da Política de Turismo” que já era executado por meio das ações orçamentárias 4622 – Apoio à estruturação dos destinos turísticos e 4084 – Inventário da oferta turística, mas não era previsto em qualquer objetivo.

O Quadro 14 apresenta a classificação das metas dos objetivos do programa temático Turismo em qualitativas ou quantitativas, de acordo com a possibilidade de se mensurar, ou não, seus resultados.

	Metas Qualitativas	Metas Quantitativas
Metas Objetivo 1		
- Cadastrar 33.852 prestadores de serviços turísticos (meta apresentada no PPA por região);		X
- Classificar 4.000 empreendimentos turísticos (meta apresentada no PPA por região)		X
- Qualificar 186.750 gestores e profissionais da cadeia produtiva do turismo.		X
Metas Objetivo 2		
- Cumprir 100% da execução dos Termos de Compromisso relativos ao setor turismo com a iniciativa privada;		X
- Qualificar 162.000 profissionais da linha de frente do turismo, com foco nas cidades-sede da Copa do Mundo FIFA de Futebol.		X
Metas Objetivo 3		
- Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico..		X
Metas Objetivo 4		
- Aumentar de 9,8 milhões de assentos ofertados em voos internacionais em 2010 para 15,2 milhões.		X
Metas Objetivo 5		
- Consolidar 154 instâncias de governança estaduais, regionais e municipais (meta apresentada no PPA por região);		X
- Fortalecer institucionalmente os 27 órgãos oficiais de turismo dos estados. (meta apresentada no PPA por região)	X	

QUADRO 14 – CLASSIFICAÇÃO METAS PROGRAMA TEMÁTICO TURISMO
FONTE: A AUTORA (2012)

Observa-se a existência de apenas uma meta qualitativa, sendo todas as demais metas quantitativas e passíveis de serem mensuradas. Mais uma vez, pode-se afirmar que o que difere as metas do atual PPA das metas previstas para as ações no PPA 2008/2011 é o fato de as metas atuais expressarem de forma mais clara o que se pretende alcançar em termos de resultados, o que facilita sua divulgação para sociedade e para os servidores do órgão. Por outro lado, o fato de serem apresentados apenas os resultados desejados para o final do PPA, não permite que se tenha

conhecimento do percentual desses resultados a ser alcançado a cada ano, o que pode comprometer o controle a ser executado pela sociedade e pelos próprios órgãos de controle.

Quando questionados sobre a compatibilidade das metas estabelecidas para os objetivos sob a responsabilidade do órgão no PPA 2012/2015, os servidores do Ministério do Turismo responderam que cerca de 80% das metas estão incorporadas ao conteúdo do planejamento estratégico do órgão, sendo objeto de monitoramento realizado pelo próprio órgão, estando fora desse monitoramento apenas aquelas metas relacionadas aos Termos de Compromisso da Copa do Mundo, por estarem sendo tratadas diretamente pela Secretaria Executiva do Ministério, não sendo objeto de acompanhamento pela área responsável pelo monitoramento das demais metas.

O Quadro 15 apresenta a classificação dos indicadores pertencentes ao antigo programa finalístico e ao atual programa temático nos PPA's 2008/2011 e 2012/2015, respectivamente. Como nos dois programas temáticos analisados anteriormente, utilizou-se para esta avaliação as definições contidas nas orientações básicas aplicadas à gestão pública para construção de indicadores publicada pelo MPOG, classificando-se os indicadores em de eficiência, eficácia e efetividade.

Indicador	PPA 2008/2011			PPA 2012/2015		
	Eficiência	Eficácia	Efetividade	Eficiência	Eficácia	Efetividade
Novos empregos e ocupações gerados no setor turismo		X				
Competitividade dos destinos indutores de desenvolvimento turístico regional		X				
Divisas geradas pelo turismo					X	
Fluxo de turistas domésticos					X	
Chegadas de turistas internacionais					X	
Estoque de empregos formais nas atividades características do turismo (ACTs)					X	
Índice de competitividade do turismo nacional						X
Receita cambial gerada pelo turismo					X	
Viagens realizadas no mercado doméstico					X	

QUADRO 15 – INDICADORES PPA 2008/2011 E PPA 2012/2015
 FONTE: A AUTORA (2012)

Verifica-se que houve alteração nos nomes dos indicadores, com a finalidade de tornar seu conteúdo mais claro, bem como aumento na sua quantidade. No entanto, os indicadores continuam a medir os mesmos resultados, tendo, em alguns casos, ocorrido adaptação da fórmula de cálculo com a finalidade de melhorar a informação a ser obtida por meio do índice. Segundo o Ministério do Turismo, trata-se de indicadores simples, que possuem total identidade com os objetivos do órgão e cujos dados para cálculo já se encontram disponíveis para fornecimento à SPI quando solicitados.

Realizando-se, mais uma vez, a análise com base no entendimento de Santos (2011), de que se deve priorizar no PPA a eficácia e a efetividade, deixando que a dimensão eficiência seja tratada em nível de orçamento, observa-se que para programa temático Turismo não foram definidos indicadores de eficiência no PPA 2011/2015, em consonância com o definido por Santos. Observa-se ainda a predominância de indicadores de eficácia, que medem o alcance dos objetivos definidos para aquela política, bem como a existência de um indicador de efetividade, do que se pode inferir que há certo grau de maturidade da política de turismo, já que esse tipo de indicador mede os efeitos da política sobre a realidade que se pretende alterar.

O Quadro 16 apresenta as iniciativas pertencentes aos objetivos do programa temático Turismo.

Iniciativas
02V4 – Adequação da infraestrutura turística pública para o desenvolvimento sustentável do turismo;
02V5 – Apoio ao ordenamento e à consolidação dos segmentos turísticos brasileiros.
02V6 – Apoio aos entes públicos na contratação e execução dos projetos com recursos oriundos de financiamentos externos para o desenvolvimento sustentável do turismo;
02V7 – Cadastramento das empresas, dos empreendimentos e dos profissionais do turismo;
02V8 – Elaboração de estudos de competitividade do turismo brasileiro;
02V9 – Estabelecimento de padrões e normas de qualidade, eficiência e segurança para a prestação de serviços e equipamentos turísticos;
02VC – Fiscalização de serviços turísticos;
02VD – Incentivo à inserção da produção associada ao turismo nos roteiros e destinos turísticos;
02VF – Promoção de investimentos privados e financiamento no setor de turismo;
02VH – Qualificação de profissionais e gestores da cadeia produtiva do turismo e incentivo a certificação de pessoas, equipamentos, serviços e produtos;
02VJ – Qualificação dos produtos e serviços turísticos de base local e/ou comunitária na cadeia produtiva do turismo.
02VM – Adequação da infraestrutura turística pública para os megaeventos esportivos.

02VN – Adequação turística das Unidade de Conservação e seu entorno para a Copa do Mundo 2014 – Parques para a Copa. (Iniciativa não prevista no orçamento)
02VQ – Disponibilização de linhas de crédito para empreendimentos turísticos situados nas cidades-sede da Copa do Mundo FIFA de futebol e seus entornos. (Iniciativa não prevista no orçamento)
02VR – Promoção e marketing dos megaeventos esportivos a serem realizados no Brasil nos mercados nacional e internacional. (Iniciativa não prevista no orçamento)
02VT – Qualificação dos profissionais diretamente envolvidos com os turistas para os megaeventos esportivos – Bem Receber, com prioridade para profissionais da terceira idade. (Iniciativa não prevista no orçamento)
02VW – Disponibilização de linhas de crédito direto ao turista para incentivá-lo a viajar pelo país. (Iniciativa não prevista no orçamento)
02VY – Implementação de projetos de apoio a organização, integração e fortalecimento da cadeia de distribuição do turismo.
02VZ – Promoção e apoio a comercialização de roteiros, destinos e produtos – Salão do Turismo – Roteiros do Brasil.
02W0 – Realização de campanhas de promoção do turismo interno.
02W1 – Realização de eventos temáticos geradores de fluxo turístico para a comercialização de roteiros, destinos e produtos.
02W2 – Promoção de investimentos turísticos brasileiros no exterior. (Iniciativa não prevista no orçamento)
02W3 – Promoção, marketing e apoio a comercialização para a divulgação do turismo brasileiro no mercado internacional, inclusive vinculada ao combate ao turismo sexual – Plano Aquarela.
02W4 – Apoio à gestão e desenvolvimento das regiões turísticas brasileiras.
.
02W5 – Apoio ao desenvolvimento da gestão compartilhada e ao planejamento integrado do Sistema Nacional de Turismo.
02W6 – Apoio à realização de inventário da oferta turística.
02W8 – Incorporação de melhores práticas internacionais no setor de turismo brasileiro.
02W9 – Realização de estudos e pesquisas e sistematização de dados para subsidiar políticas de desenvolvimento do turismo.

QUADRO 16 – INICIATIVAS DO PROGRAMA TEMÁTICO TURISMO
FONTE: A AUTORA (2012)

Conforme verificado nos dois programas temáticos já analisados, em algumas iniciativas do programa temático Turismo não é possível identificar a entrega de bens ou serviços à sociedade, de acordo com o previsto no conceito de iniciativa. Como exemplo, pode-se citar as iniciativas de “Apoio ao ordenamento e à consolidação dos seguimentos turísticos brasileiros” e de “Incentivo à inserção da produção associada ao turismo nos roteiros e destinos turísticos”, que representam a intenção de se fazer algo. Dessa forma, pode-se inferir que as iniciativas do programa temático Turismo também precisam passar por um processo de revisão para adaptação de seu conteúdo ao seu conceito.

Quando questionados sobre a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, os servidores do Ministério do Turismo responderam que, apesar de terem

participado das oficinas oferecidas pela SPI, ainda não estão preparados para trabalhar com esta metodologia, principalmente pelo fato de ainda não terem iniciado o registro de informações no Siop que, até o dia da realização da entrevista no órgão, não havia sido disponibilizado para registro de informações.

Em relação à existência de sistema de monitoramento e avaliação das políticas a cargo do Ministério, independente do Siop, o Ministério do Turismo respondeu que possui um Infrasing, o Sistema Integrado de Gestão do Turismo (Sigtur), que era compatível com o Sigplan. Atualmente, o Ministério desenvolve outro sistema, o Portal de Monitoramento de Desempenho, que agrega e produz informações de caráter mais gerencial. A intenção do Ministério é unir as informações constantes dos dois sistemas, o que só será possível, segundo os servidores, depois que obtiverem conhecimento sobre as informações que deverão ser registradas no Siop.

A partir dos resultados elencados neste capítulo, serão analisados a seguir, à luz da literatura, as mudanças implementadas no PPA 2012/2015 e a proposta de Estratégia de Monitoramento e Avaliação do Plano.

6. Análise dos Resultados

Após revisão da literatura que trata sobre o sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2012/2015 e reuniões com a SPI e com os órgãos setoriais responsáveis pelos programas temáticos selecionados para o estudo de caso, realizou-se a análise a seguir sobre as alterações ocorridas no PPA 2012/2015 e sobre a sua Estratégia de Monitoramento e Avaliação.

Ressalte-se que a aprovação do PPA 2012/2015 ainda é recente e que o processo de construção da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do Plano ainda não foi finalizado, portanto, a análise realizada neste tópico fundamenta-se em conclusões e inferências depreendidas das entrevistas realizadas com os técnicos diretamente envolvidos no processo e em pesquisa nos documentos que o suportam. Como o PPA 2012/2015 e sua Estratégia de Monitoramento e Avaliação ainda se encontram em elaboração, é possível que alguns pontos tratados nesta pesquisa venham a apresentar outras características e interpretações.

Outro ponto que deve ser destacado é que as inferências e conclusões contruídas a partir dos estudos de caso aplicam-se apenas aos programas analisados, não podendo seus resultados

ser generalizados para todos os programas temáticos do PPA 2012/2015, bem como aos seus respectivos atributos.

É interessante ressaltar que a SPI passou por grandes alterações em seu quadro gerencial e técnico, o que possivelmente provocará mudanças nos rumos a serem tomados pelo novo Plano. Comparando-se o conteúdo das reuniões realizadas com os antigos técnicos e gerentes da SPI em 2011, com o conteúdo das reuniões recentes, já com os novos gerentes e técnicos, pode-se inferir que, atualmente, existe tendência maior de delegar competência em relação ao monitoramento dos programas temáticos aos órgãos setoriais, prevalecendo a ideia de responsabilização compartilhada em que os órgãos setoriais são os principais responsáveis pelas políticas públicas.

O planejamento governamental, bem como a criação de um sistema de gerenciamento de políticas públicas, envolve questões que vão além da teoria e da técnica. No contexto de um Estado, aspectos sociais e políticos podem ter peso muito maior que questões técnicas. Dessa forma, na construção de um sistema de monitoramento e avaliação, nem todas as escolhas e decisões podem ser analisadas sem o conhecimento do contexto no qual elas foram tomadas.

Observação importante a ser feita é que, não obstante todas as mudanças propostas para o monitoramento e avaliação dos programas, o principal beneficiário das informações obtidas continua sendo a SPI.

Com vistas a identificar os reflexos das mudanças no modelo de planejamento, buscou-se, nas entrevistas com os órgãos setoriais, conhecer em que medida essas mudanças impactaram os processos internos de planejamento, bem como se houve a participação dos órgãos na definição dos atributos do novo Plano. Ademais, quanto à Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, questionou-se a capacidade dos órgãos para produzir informações que possam auxiliar a SPI no cálculo dos indicadores, bem como sobre a existência de sistemas de monitoramento e avaliação próprios que possam produzir informações capazes de subsidiar o monitoramento a ser realizado no módulo M3 da nova Estratégia que está sendo proposta.

No que se refere às mudanças ocorridas no modelo de planejamento do governo federal, os três órgãos entrevistados afirmaram ainda não ser possível avaliar seus efeitos, em face da recente aprovação do PPA, relatando não ter ocorrido nenhuma alteração significativa em seus processos internos de planejamento, até as datas das entrevistas, em função do novo PPA.

Em relação à participação na definição dos atributos dos programas temáticos - indicadores, objetivos, metas dos objetivos e iniciativas - todos os três órgãos entrevistados afirmaram ter participado ativamente do processo, de onde se pode depreender o empoderamento dos órgãos setoriais em relação ao papel que desempenharam na elaboração do PPA.

Verificou-se que, segundo os entrevistados, os objetivos e respectivas metas refletem claramente as políticas dos órgãos, representando, de modo geral, a sua real capacidade em relação aos três programas temáticos selecionados para o estudo de caso.

Quando questionados a respeito da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, os três órgãos afirmaram não possuir conhecimento sobre como será o funcionamento dos quatro módulos de monitoramento que a compõem.

O módulo M2 da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015 é o que está recebendo maior atenção do Órgão Central de Planejamento nesse momento inicial de implantação do novo sistema de monitoramento e avaliação do Plano. O treinamento para que os órgãos setoriais possam operar esse módulo foi oferecido por meio de oficinas com três horas de duração. Segundo os três órgãos setoriais visitados, as oficinas não foram suficientes para capacitá-los a operar o novo sistema.

No que se refere à capacidade de produzir informações a serem fornecidas à SPI para o cálculo dos indicadores, apenas o MMA, responsável pelo programa temático Resíduos Sólidos, afirmou não possuir nenhuma fonte de dados para o cálculo dos seus indicadores. Tanto o Ministério do Turismo, quanto do MDS, possuem os dados para serem fornecidos à SPI quando solicitados.

A ausência de dados disponíveis no MMA representa fragilidade no que se refere ao cálculo dos indicadores do programa temático Resíduos Sólidos, visto que a fonte de dados deve ser definida no momento em que o indicador é elaborado.

Em relação à existência de sistemas de monitoramento próprios, que possam subsidiar o Órgão Central de Planejamento no monitoramento a ser realizado no módulo M3 da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, os três órgãos entrevistados afirmaram possuir sistemas capazes de subsidiar o MPOG em uma análise mais aprofundada dos programas temáticos objeto do estudo de caso sob sua responsabilidade.

O módulo M3 constitui uma novidade da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015. Nesse módulo, será realizado recorte de algumas políticas públicas que merecem análise mais detalhada. Para a análise, além das informações constantes do Siop, serão utilizadas informações produzidas pelos órgãos setoriais por meio de sistemas gerenciais próprios.

A base para o monitoramento a ser realizado no módulo M3 é a pactuação que deverá existir entre a SPI e os órgãos setoriais, em que os órgãos setoriais serão os responsáveis pelas políticas públicas cujos objetivos estejam sob sua responsabilidade, bem como sobre o fornecimento de informações sobre o andamento dessas políticas. Parte-se do pressuposto de que os executores da política são os maiores detentores do conhecimento sobre sua implementação, sendo os que melhor podem avaliá-la.

Analisando-se as alterações ocorridas nos níveis de agregação da atuação governamental ocorridas no Plano, em que se abandonou o binômio programa-ação e partiu-se para programas temáticos, objetivos e iniciativas, pode-se concluir, primeiramente, que, em relação aos três programas temáticos analisados, houve a realocação dos temas dentro do PPA. Buscou-se uma nova forma de expressar a atuação do governo no Plano que deixasse mais claro, tanto para os gestores, quanto para a sociedade, o que se pretende com determinada política.

Em relação aos objetivos dos programas temáticos analisados, verificou-se que, de modo geral, foram mantidos os mesmos conteúdos dos objetivos de governo, setoriais e dos programas que representavam no PPA 2008/2011 as políticas que atualmente estão contidas nos programas temáticos Bolsa Família, Resíduos Sólidos e Turismo. Do que se pode inferir que existe a intenção de manutenção da continuidade dessas políticas. Ponto positivo a ser ressaltado é que os três órgãos setoriais entrevistados declararam que a nova estrutura permitiu maior aderência das políticas dos órgãos aos programas temáticos e aos objetivos sob sua responsabilidade.

Pode-se inferir que o que se buscou com as alterações nos conceitos de programa e em seus atributos foi tornar mais clara a atuação do governo naqueles temas considerados mais importantes para a sociedade, o que constitui tentativa de solucionar um antigo problema do programa finalístico, objeto de críticas nesta pesquisa: não ser capaz de expressar claramente a política pública que representa. Foi possível constatar, no que se refere aos três programas temáticos analisados, que não houve ruptura do antigo modelo de planejamento para o atual. Tal

fato não poderia ser diferente, pois as necessidades por políticas públicas não mudam significativamente em curto espaço de tempo.

Em relação às metas pertencentes aos objetivos dos três programas temáticos analisados, observou-se a predominância de metas quantitativas, tendo sido observada a existência de metas quantitativas sem definição de valores a serem alcançados ao final do Plano, bem como a inexistência de valores de referencia intermediários, não sendo possível identificar qual seria o valor desejável de alcance dessas metas a cada ano do PPA. Apesar de as metas terem sido descritas, em sua maioria, de forma mais clara e detalhada, infere-se que a ausência de valores de referência para cada ano de vigência do Plano, ou para o seu final, pode comprometer o controle social e dos órgãos de controle sobre o seu alcance.

No que se refere às metas qualitativas, merece destaque o grau de subjetividade presente nelas, bem como o fato de seus resultados dependerem, em grande medida, das percepções dos indivíduos que os informam. Nesses casos, há risco de perda da qualidade do dado, por tratar-se de informação que envolve a necessidade de conhecimento, por parte de quem a presta, de toda a política que está sendo avaliada. Segundo Radin (2006), a informação não tem vida própria e não pode ser separada de interesses e ideologias, dessa forma, sempre existe a possibilidade de que ela seja enviesada pela percepção pessoal de quem a está prestando.

Em relação aos indicadores dos programas temáticos, merece destaque o fato de que o preenchimento dos seus resultados no Siop passou a ser responsabilidade da SPI.

Conforme defendido por Melo, Neto e Silva (2012, p. 8), os indicadores do PPA 2008/2011 “eram de má qualidade e não conseguiam traduzir os resultados dos programas, resultando em dados vazios que, na maioria das vezes, não serviam para nada”. Dessa forma, pode-se inferir que, ao assumir a responsabilidade pelo cálculo dos indicadores, a SPI buscou melhorar a sua qualidade. No entanto, deve-se atentar para o fato de que a SPI deverá contar com o auxílio dos órgãos setoriais para produção dos dados necessários e que a qualidade dessas informações continuará interferindo na qualidade dos índices.

De modo geral, observou-se que, para os três programas temáticos analisados, os indicadores do PPA 2012/2015 não foram alterados de forma significativa, comparativamente aos indicadores que existiam no PPA 2008/2011. Observou-se, ainda, que os indicadores criados para

o novo PPA representam, na maioria dos casos, o desdobramento do que se pretendia medir com os indicadores que existiam no PPA anterior.

Ao analisar os indicadores do PPA 2008/2011 e do PPA 2012/2015 com base nas orientações básicas aplicadas à gestão pública para construção de indicadores publicada pelo MPOG em setembro de 2012, em que os indicadores são classificados como de eficiência, de eficácia e de efetividade, verificou-se a predominância de indicadores de eficácia nos três programas analisados. Pode-se inferir que existe, nos programas analisados, uma tendência de se medir o grau de atingimento das metas planejadas, o que é possível por meio do cálculo de indicadores de eficácia.

Ao analisar os indicadores dos programas selecionados para o estudo de caso com base no entendimento de Santos (2011), que defende que apenas as dimensões de eficácia e de efetividade devem ser tratadas no PPA, ficando a eficiência do gasto a cargo dos orçamentos, verifica-se que existe proximidade entre o disposto pelo autor e o praticado pelos órgãos setoriais responsáveis pelos programas temáticos analisados, visto ter sido observada a existência de apenas um indicador de eficiência, no programa temático Resíduos Sólidos.

Verificou-se ainda que os órgãos setoriais optaram, na maioria dos casos, por não elaborar indicadores para medir os efeitos positivos ou negativos que o programa ocasionou sobre a realidade a ser por ele alterada, a efetividade, existindo apenas um indicador, no programa temático Turismo, com a função de medir os efeitos da transformação social ocasionada pelo programa. Em reunião com os órgãos setoriais responsáveis pelos programas selecionados para o estudo de caso, foi relatada a dificuldade em construir indicadores de efetividade.

Cabe observar que houve alteração significativa dos atributos dos indicadores pertencentes aos programas temáticos do PPA 2012/2015 em relação aos atributos dos indicadores dos programas finalísticos do PPA 2008/2011. Na sistemática anterior, o indicador era definido como instrumento capaz de medir o desempenho do programa e exigia-se que atendesse aos seguintes atributos: ser aferível, ser coerente com o objetivo estabelecido, ser sensível à contribuição das principais ações e ser apurável em tempo oportuno. No PPA 2012/2015, o indicador foi definido como um instrumento que permite identificar e aferir aspectos relacionados ao programa temático, tendo sido associados a ele os seguintes atributos: denominação, fonte, unidade de medida e índice de referência.

Ressalte-se que os atributos definidos para os indicadores do PPA 2008/2011 estabeleciam requisitos mínimos de validade e qualidade. No Plano em vigor, não foram definidos parâmetros de qualidade para elaboração dos indicadores.

No PPA 2008/2011, eram definidos valor de referência, metas anuais e a meta a ser atingida no final no PPA. No PPA 2012/2015 definiu-se apenas o valor de referência dos indicadores, ficando a critério do órgão setorial e da SPI definir qual será o valor desejado para cada ano e para o final do Plano. Esta nova postura em relação aos indicadores também foi reproduzida quanto às metas dos objetivos e reflete o discurso da SPI de que o monitoramento não é cobrança e sim aprendizado. No entanto, a ausência de parâmetros e definições básicos impede a cobrança necessária, que é a cobrança por melhorias, possuindo reflexos sobre o acompanhamento das políticas.

Uma das premissas presentes na elaboração da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015 é a de que o estabelecimento de “tratamento padronizado a todos os órgãos, por meio da aplicação de critérios rígidos, tanto para a formatação dos atributos do Plano, como para a elaboração de seu sistema de monitoramento e avaliação acabaria limitando o seu potencial de contribuir para a gestão pública”. O excesso de padronização do sistema de monitoramento e avaliação foi apontado nesta pesquisa como um dos fatores que contribuiu para o insucesso do sistema de monitoramento e avaliação existente até 2011. (MELO, NETO e SILVA, 2012, p. 14)

De fato, um sistema de monitoramento e avaliação excessivamente padronizado acaba sobrecarregando os órgãos setoriais, que mobilizam servidores e gastam tempo na execução de atividades burocráticas, que não resultam em informações relevantes. (MELO, NETO e SILVA, 2012)

Segundo Melo, Neto e Silva (2012) as experiências recentes de planejamento governamental no Brasil demonstram que a padronização das informações de gestão e das metodologias, que não consideram as peculiaridades das diversas políticas públicas e dos órgãos que as executam, resulta em modelos de planejamento e gestão inadequados para subsidiar o Estado na tomada de decisão. No entanto, os mesmos autores reconhecem que existe um núcleo mínimo de informações que devem ser acompanhadas de forma padronizada, tais como previsão e execução orçamentária, cumprimento de metas e evolução de indicadores.

Observa-se que no PPA 2012/2015 buscou-se evitar padronizações, mesmo naqueles atributos em que a padronização pode ser analisada como um aspecto positivo. Deve-se ressaltar, no entanto, que a própria utilização de um sistema informatizado de monitoramento e avaliação, como é o caso do Siop, exige certo grau de padronização das informações.

No que se refere às iniciativas, observou-se a necessidade de revisão de seu conceito ou de seu conteúdo, por haver iniciativas que não identificam de maneira clara qual a entrega que será realizada à sociedade.

Observou-se que, na tentativa de tornar o Plano menos formal e mais próximo da realidade de execução das políticas públicas, o decreto de gestão do PPA 2012/2015 deverá possuir conteúdo menos detalhado e mais flexível. Assuntos que antes eram tratados no decreto de gestão, como a regulação de projetos de grande vulto, a criação de instâncias paralelas às já existentes de monitoramento e avaliação, a regulação sobre o cadastramento de empreendimentos do PAC e o estabelecimento de diversas competências, passaram a ser disciplinados por meio de portaria. A antiga CMA e as UMA's também não existem mais.

Pode-se inferir que a tentativa de reduzir a formalização de atributos e o detalhamento do Plano resulta da experiência ocorrida no PPA anterior de que a criação de estruturas engessadas mais atrapalha a execução das políticas, em face da necessidade de os órgãos concentrarem esforços no atendimento de formalismos desnecessários, do que auxilia na melhoria de sua implementação.

Observa-se, ainda, que na definição da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015 não se trata da realização de avaliações do Plano, no sentido de investigar de forma sistemática e objetiva os programas temáticos, com a finalidade de determinar sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade ou a relevância de seus objetivos. Tampouco se trata da existência de um sistema de monitoramento e avaliação (M&A) da forma como definido por Kusek e Rist (2004), como sendo um sistema que tem por objetivo favorecer o aperfeiçoamento dos programas, além de proporcionar o aprendizado organizacional por meio do acompanhamento do progresso no desempenho e na demonstração do impacto das políticas públicas.

Dessa forma, pode-se inferir, com base nos conceitos de avaliação e de M&A apresentados nesta pesquisa, que, nesse primeiro momento, não existe a intenção de se criar um

sistema de monitoramento e avaliação do PPA conforme descrito pela teoria dominante. Pretende-se, inicialmente, realizar o monitoramento dos programas temáticos em relação às metas e resultados previstos, com caráter apenas descritivo. Por fim, pode-se inferir, neste primeiro momento, que o tipo de sistema de avaliação que está sendo desenhado possui as características de um sistema de monitoramento de desempenho.

É possível inferir ainda, por meio das informações apuradas por meio desta pesquisa, que, ao elaborar a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, os técnicos responsáveis levaram em consideração as dificuldades que contribuíram para o insucesso do modelo de monitoramento e avaliação anterior, bem como buscaram respostas para os problemas no aprendizado adquirido durante o período em que esse modelo vigorou.

A busca pelo aperfeiçoamento do modelo de monitoramento e avaliação é perceptível em vários momentos do novo modelo. Entre eles: na priorização da participação dos órgãos setoriais na definição dos indicadores, objetivos, metas e iniciativas; na priorização da pactuação e na tentativa de evitar a padronização e a formalização excessivas do sistema de monitoramento e avaliação.

Por fim, conclui-se que, apesar dos aparentes avanços na estrutura de monitoramento do Plano, com uma possível melhoria do diálogo entre a SPI e os órgãos setoriais, deve-se aguardar algum tempo para apurar os resultados dessa nova metodologia. Os esforços iniciais foram feitos, mas cabe à SPI conduzir, coordenar e cooperar para a efetiva implementação deste processo, com o intuito de que esses esforços iniciais não se percam pelo caminho, pois mesmo ideias brilhantes, quando mal conduzidas, podem resultar em fracasso.

7. Conclusão

Esta pesquisa foi elaborada com a finalidade de concluir curso de especialização em Orçamento Público oferecido pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União.

O objetivo geral da pesquisa é avaliar como será estruturado o sistema de monitoramento e avaliação do PPA na administração pública federal, tendo como base os novos conceitos introduzidos pelo PPA 2012/2015. Durante o trabalho, realizou-se, ainda, análise da evolução dos conceitos e dos processos de planejamento e de monitoramento e avaliação no governo federal, com a finalidade de verificar em que medida as mudanças do sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2012/2015 corrigem as deficiências existentes nos sistemas de monitoramento e avaliação anteriores.

Depreendeu-se das análises realizadas que, apesar de ter sido formalmente instituído um Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008/2011 (SMA-PPA), este sistema não constituiu de fato um sistema de monitoramento e avaliação (M&A), conforme descrito na literatura dominante, visto não ter sido capaz de fornecer dados que contribuíssem para o aperfeiçoamento dos programas e tampouco que proporcionassem o aprendizado organizacional, por meio do acompanhamento do progresso e do desempenho dos programas.

Verificou-se ainda que o SMA-PPA 2008/2011 também não foi capaz de disponibilizar dados sobre indicadores e metas que possibilitassem o acompanhamento sobre a direção, o ritmo e a magnitude do alcance dos resultados dos programas, devido às deficiências em seu sistema de monitoramento.

Concluiu-se, durante esta pesquisa, que o insucesso do SMA/PPA deveu-se, principalmente, a quatro fatores: o desenho dos PPAs que o orientaram, os quais buscaram traduzir todas as políticas públicas em ações orçamentárias que não foram capazes de expressar as realizações do governo por meio de entregas a sociedade; à tentativa de padronização do acompanhamento das políticas sem considerar as peculiaridades de cada órgão; à valorização da técnica e das metodologias em detrimento da realidade; e ao excesso de formalismo na busca de uma administração gerencial, sem preocupação com o contexto político.

Foi possível concluir ainda que a tentativa de integrar planejamento, orçamento e gestão, iniciada em 2000, resultou em um sistema de monitoramento e avaliação formal e incapaz de subsidiar o aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas no país.

A partir da aprovação do PPA 2012/2015, a estrutura de planejamento da ação do governo federal foi substancialmente alterada, o que resultou em alterações no sistema de monitoramento e avaliação. Os programas finalísticos e ações foram substituídos por programas temáticos, objetivos e iniciativas. As ações saíram do Plano, passando a constar exclusivamente do orçamento, numa tentativa de resgatar a função planejamento, retirando do PPA as características de orçamento plurianual.

Com a publicação do decreto de gestão do PPA 2012/2015, será estabelecida a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do Plano, que tem como um de seus pressupostos a implantação do monitoramento como instrumento de aprendizado que visa à obtenção de informações tempestivas para a tomada de decisões, não constituindo o monitoramento um fim em si mesmo. Nesse novo modelo de monitoramento, não está prevista a existência da CMA e das UMA's, que compunham o Sistema de Monitoramento e Avaliação dos PPA's 2004/2007 e 2008/2011.

Verificou-se, neste primeiro momento, que existe a intenção de realizar o monitoramento dos programas temáticos em relação às metas e resultados previstos, com um caráter apenas descritivo. Não está presente no discurso da SPI a intenção de realizar avaliações do Plano. O novo sistema de monitoramento do PPA possui as características de um sistema de monitoramento de desempenho, em que se verifica em que medida os resultados acordados foram realizados.

A Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015 foi dividida em quatro módulos: M1, onde será realizado o monitoramento das prioridades da Presidência da República paralelamente ao monitoramento já realizado pela Casa Civil; M2, onde será realizado o monitoramento dos programas temáticos, por meio do registro de informações no Siop; M3, onde será realizado, com auxílio de informações produzidas pelos órgãos setoriais, o monitoramento mais detalhado de algumas políticas públicas que merecem uma análise mais aprofundada; e M4, onde será realizado o monitoramento da dimensão estratégica do Plano com a finalidade de produzir relatórios semestrais e anuais, como a Mensagem Presidencial e o Relatório de Gestão.

Por meio do estudo de caso realizado nos programas temáticos Bolsa Família, Resíduos Sólidos e Turismo, cujos objetivos estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Turismo, respectivamente, verificou-se que: a nova estrutura de planejamento do governo federal, por ser ainda muito recente, não produziu alterações significativas no planejamento interno das políticas públicas objeto dos programas; os órgãos setoriais responsáveis pelos objetivos dos programas temáticos participaram ativamente da definição de seus atributos, considerando que os objetivos e metas definidos representam adequadamente as políticas públicas sob suas responsabilidades; os órgãos setoriais ainda não conhecem completamente a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015; dos órgãos entrevistados, apenas o MMA não possui dados a serem fornecidos à SPI para o cálculo dos indicadores e todos os órgãos setoriais entrevistados possuem sistemas de monitoramento próprios capazes de subsidiar a SPI em uma análise mais aprofundada dos programas cujos objetivos estejam sob sua responsabilidade, conforme previsto no módulo M3 da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015.

No que se refere aos atributos dos programas temáticos, verificou-se que: seus objetivos, de modo geral, exprimem os mesmos objetivos de governo, setoriais e dos antigos programas finalísticos; existem metas, tanto qualitativas, quanto quantitativas, que possuem grau de subjetividade que pode comprometer o alcance dos resultados propostos pelas políticas; os órgãos setoriais tendem a medir o alcance dos objetivos e metas acordados, por meio de indicadores que medem a eficácia dos programas temáticos e existem iniciativas que não representam a entrega nem de um produto, nem de um serviço à sociedade, sendo necessária a realização de revisão das iniciativas ou de seu conceito com a finalidade de ajustá-los.

Concluiu-se desta pesquisa que, ao elaborar a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015, os técnicos responsáveis levaram em consideração as dificuldades que contribuíram para o insucesso do modelo de monitoramento e avaliação anterior, bem como buscaram respostas para os problemas no aprendizado adquirido durante o período em que esse modelo vigorou.

Por fim, pode-se concluir que existem avanços na concepção da Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015 em relação ao SMP/PPA que existiu até 2011.

No entanto, o sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2012/2015 ainda encontra-se em processo de construção, não sendo possível elaborar conclusões sobre os efeitos das alterações a serem promovidas. Deve-se destacar que esforços iniciais foram feitos, mas ainda cabe à SPI conduzir o processo, para que não sejam cometidos os mesmos erros da metodologia anterior.

8. Referências

ATAIDE, Pedro Antônio Bertone. **Avaliação do Plano Plurianual: Análise das Restrições à sua Integração ao Ciclo de Gestão Pública Federal**. Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação. Curso de Mestrado em Administração. Brasília jun. 2005. 152 p.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. Presidência da República. Brasília, 1995. Disponível em <www.bresserpereira.org.br>. Acesso em 7 maio 2012. 68 p.

BRASIL. **Portaria nº 42**, de 14 de abril de 1999a. Disponível em <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 14 abr. 2012.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 2000. Brasília, 1999b. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 25 abr. 2012. 186 p.

BRASIL. **Plano Avança Brasil. O desafio do Planejamento Governamental**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 1999c. Disponível em <www.abrasil.gov.br/publicações>. Acesso em 7 maio 2012.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007 – Mensagem Presidencial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2003a. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 27 abr. 2012. 226 p.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 2004. Brasília, 2003b. Disponível em <www.portalsof.planejamento.gov.br>. Acesso em 29 abr. 2012. 181 p.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011 – Mensagem Presidencial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2007. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 30 abr. 2012. 124 p.

BRASIL. Nota Técnica Conjunta nº 9/2011. **Subsídios para a apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015 (PLN nº 29/2011)**. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Brasília, out. 2011a. 31 p.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015. Mensagem Presidencial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília 2011b. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 10 maio 2011. 278 p.

BRASIL. **Lei nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012a. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 2 maio 2012.

BRASIL. **Slides apresentação SPI aos órgãos setoriais sobre a Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012/2015**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2012b. 16 p.

BRASIL. **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, set 2012c. 64 p.

CALMON, Katya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. **A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Planejamento e Políticas Públicas nº 25. Brasília dez. 2002. 37 p.

CALMON, Paulo Carlos du Pin; SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. **Um Referencial Teórico para Análise da Institucionalização dos Sistemas de Avaliação no Brasil**. Ensaio teórico para qualificação em conteúdos específicos (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Brasília, 2012. 28 p.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 2001. 44 p.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento no Governo Federal: PPA 2000-2003**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão nº 726, Brasília 2000a. 41 p.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, jul. 2000b. 64 p.

FURUBO, Jan-Eric; RIST, Ray C.; SANDAHL, Rolf. *International Atlas of Evaluation*. Transaction Publishers. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.). New Jersey, 2002. 471 p.

KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Washington, D.C. 2004. 248 p.

LEEuw, Frans L; FURUBO, Jan-Eric. *Evaluation Systems: What are they and why study them?* *Evaluation*, v. 14(2), p. 157-169, 2008. Disponível em <<http://evi.sagepub.com/CGI/content/abstract/14/2/157>>. Acesso em 11 maio 2012.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. São Paulo. Out. 2010. 29 p.

MARTINS, Humberto Falcão. **Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina. Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual; Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais; Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais; Sistema de Avaliação Externa de Programas Governamentais. Brasil**. Banco Mundial. CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Dezembro, 2007. 127 p.

MELO, Elton Bernardo Bandeira de; SILVA, Marcos de Souza e; NETO, Rafael Martins. **Dilemas na Construção de um Modelo de Acompanhamento do Planejamento Governamental**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, volume 2, n 1, p. 5-23. Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. Brasília, 2012.

MELO, Elton Bernardo Bandeira de; RODRIGUES, Roberto Wagner Silva. **Monitoramento, Avaliação e Controle – Superando o Debate Técnico-Burocrático**. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 39/143 – O planejamento governamental brasileiro – atualidade e perspectivas. Brasília, junho 2012.

RADIN, Beryl A. *Challenging the Performance Movement. Accountability, complexity, and democratic values*. Georgetown University Press. Washington, D.C. 2006. 260 p.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. **O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA**. Diálogos para o Desenvolvimento. A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Organizador: José Celso Cardoso Jr. Brasília Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011. p. 307-336. Brasília, 2011.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. **Relatório de Levantamento dos Sistemas de Monitoramento e Avaliação dos Órgãos e da Administração Direta do Poder Executivo**. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. Brasília, jul. 2011. 94 p.

SHEPHERD, Geoffrey. *Monitoring and Evaluation in the Brazilian Federal Government*. World Bank. Jan. 2005. 55 p.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. Tradução Daniel Grassi. 3ª edição. Porto Alegre, 2005. 212 p.

9. Apêndices

9.1 Apêndice A – Roteiro de Entrevistas com o Órgãos Setoriais.

1. Quais foram os reflexos das mudanças no modelo de planejamento do PPA para este órgão setorial? As alterações no modelo de planejamento do governo federal representaram mudanças significativas para o órgão?
2. Este órgão setorial participou ativamente da definição dos programas temáticos, indicadores, objetivos, metas e iniciativas do PPA 2012/2015?
3. O conteúdo do PPA 2012/2015 está sendo considerado pelo órgão setorial no momento da definição de suas estratégias?
4. Este órgão setorial conhece o novo sistema de monitoramento que está sendo definido para o PPA 2012/2015?
5. Como será realizado o monitoramento dos programas desta setorial a partir desse novo modelo de PPA? Ocorreram mudanças significativas em relação ao modelo anterior?
6. Este órgão setorial possui sistema de monitoramento e avaliação próprio, independente do sistema estruturado pela Ministério do Planejamento?
7. Este órgão setorial está preparado para monitorar seus objetivos sob a nova perspectiva de planejamento do PPA? A SPI tem contribuído para isso?
8. Este órgão setorial está preparado para prestar informações a SPI sobre os objetivos dos programas temáticos que estão sob sua responsabilidade?

9.2 Apêndice B – Roteiro de Entrevistas com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)

1. Que motivações levaram à mudança no modelo de planejamento para o PPA 2012/2015?
2. Com base nas premissas do novo modelo de planejamento, como será estruturado o sistema de monitoramento e avaliação para o PPA 2012/2015? Como está sendo implementado este novo sistema?
3. Neste novo modelo Há previsão de publicação do Decreto de Gestão do Plano?
4. Esse novo modelo de planejamento comporta um sistema de monitoramento e avaliação do Plano capaz de fornecer informações úteis para auxiliar uma administração voltada para resultados no nível setorial?
5. Como se dará a interlocução (permanente) entre a SPI e os órgãos setoriais para estruturação do novo sistema de monitoramento e avaliação do PPA? (considerar que possivelmente as UMAs não mais existirão)
6. Sobre o novo sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2012/2015:
 - 6.1. Existe a intenção de que as atividades de avaliação sejam diferenciadas das demais atividades dos órgãos, de forma que facilmente sejam identificadas como de monitoramento e avaliação do PPA por qualquer pessoa? (perspectiva epistemológica distinta)
 - 6.2. Há previsão de que atividades de avaliação sejam realizadas pelos próprios órgãos e não por avaliadores contratados de forma autônoma? (responsabilidade organizacional)
 - 6.3. Há previsão de meios que possam garantir a permanência e continuidade das atividades de avaliação?
 - 6.4. Há previsão de planejamento sobre a utilização futura dos resultados das avaliações? (retroalimentação)
7. Como a SPI tem se estruturado (ou tem a intenção de se estruturar) para assegurar que o novo sistema de monitoramento e avaliação do PPA forneça informações capazes de: aperfeiçoar os programas e organizações; promover o julgamento de valor ou mérito; promover a accountability e promover o desenvolvimento do conhecimento dentro das organizações?

8. No que se refere à promoção do conhecimento dentro das organizações, a SPI considera que os órgãos setoriais assimilaram conhecimento proveniente do modelo de planejamento anterior que os permita desenvolver, dentro de suas estruturas, sistemas de monitoramento e avaliação de seus programas?
9. Em relação ao SIOP:
 - 9.1. O Sistema está em funcionamento?
 - 9.2. Houve orientação aos órgãos setoriais sobre como utilizá-lo?
 - 9.3. Na concepção do SIOP foram levados em consideração os antigos problemas do Sigplan?
 - 9.4. Os infrasigs dos órgãos setoriais possuem interface com o Siop (como possuíam com o Sigplan)?
 - 9.5. Como serão apuradas as metas qualitativas ligadas aos objetivos? Isso já está sendo feito?
 - 9.6. Os programas temáticos representam um tema da ação governamental e por este motivo são executados por vários órgãos setoriais. Existe a figura do órgão responsável pelo programa? Como funcionará o monitoramento e avaliação desses programas?