

O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil¹

Fábio Mafra

1. INTRODUÇÃO

A maioria dos estudiosos atribui aos ingleses as primeiras experiências na utilização do orçamento público. A Carta Magna, outorgada pelo Rei João Sem Terra em 1215, que fez surgir no mundo jurídico o princípio da estrita legalidade tributária, traz implícita a primeira idéia de orçamento (ALVES; GOMES, 2000, p. 56). O orçamento público surge, nesse contexto, a partir do anseio do aumento do controle sobre a Coroa.

Ao longo de seu desenvolvimento, os orçamentos públicos foram sendo adaptados às novas necessidades demandadas pelas sociedades. Os orçamentos tradicionais, além do controle político do poder executivo por parte dos representantes populares, tinham como principais objetivos a contenção de gastos e a manutenção do equilíbrio das finanças públicas. A partir do século XX, essas características já não eram suficientes para atender às necessidades governamentais. Experiências pioneiras desenvolvidas principalmente nos Estados Unidos possibilitaram a incorporação de novas funções às peças orçamentárias, que acabaram configurando-se, também, em instrumentos de programação, gestão e controle do processo administrativo.

Essas novas concepções também influenciaram a administração pública brasileira. A partir do início da década de 1960, foram registradas algumas iniciativas inovadoras no sistema orçamentário federal, assim como em sistemas municipais e estaduais, que incorporavam os novos conceitos em voga (MACHADO JR., 1967 *apud* GIACOMONI, 2005, p. 61). Contribuição fundamental nesse sentido foi dada pela Constituição Federal de 1988. Ao determinar o funcionamento da administração pública com base em um sistema orçamentário que integra a Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), reforçou a associação entre o orçamento e a atividade de planejamento (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 246), o que representou uma evolução do perfil do orçamento público brasileiro em direção ao que é convencionalmente chamado de orçamento moderno.

Fábio Mafra é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Catarina e especialista em Orçamento Público pelo ISC/Cefor.

Entretanto, até meados da década de 1990, o Brasil viu-se envolvido com sucessivas e persistentes crises inflacionárias, que exigiam a atenção prioritária dos governantes e, em razão do considerável grau de incertezas que implicavam, praticamente impediam as atividades de planejamento de médio e de longo prazos. Somente com o Plano Real e a estabilização econômica foi possível conceber mecanismos de planejamento e monitoramento da gestão governamental de maneira realística (CALMON; GUSSO, 2002, p. 7).

As principais transformações foram trazidas pelo Plano Plurianual (PPA) 2000-2003. A partir de sua aprovação, o Orçamento e toda a gestão governamental passou a organizar-se por programas, concebidos para a solução de problemas da sociedade. Para cada programa foram definidos um objetivo, um público-alvo, metas, indicadores de desempenho e os recursos financeiros correspondentes. Também foram designados gerentes que passaram a ser responsáveis pela sua implementação.

Entretanto, a definição de planos, programas e projetos e sua inserção no Orçamento, por si só, não é suficiente para a solução dos problemas identificados. A gestão eficiente dos gastos públicos pressupõe, ainda, o acompanhamento sistemático dos resultados, de forma que possam ser realizados ajustes e corrigidos os desvios observados. Em razão disso, o governo brasileiro precisou desenvolver um sistema de avaliação e monitoramento do plano plurianual e dos programas que o integram, o que resultou na criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA.

A partir da percepção da importância do adequado funcionamento desse sistema para o sucesso das políticas governamentais e para o bom uso dos recursos públicos, foi realizada pesquisa bibliográfica com o objetivo de verificar se o acompanhamento dos resultados governamentais vem funcionando adequadamente e quais os problemas que incidem sobre a sua operacionalização. O presente artigo apresenta as principais resultados desse levantamento e também procura identificar os mais significativos fatores que contribuem para o quadro observado, bem como as possíveis consequências que dele decorrem².

Outro problema apontado decorre da padronização das perguntas de avaliação, que são as mesmas para todos os programas. Isso torna os questionários excessivamente genéricos, o que não permite que sejam consideradas as particularidades intrínsecas de cada programa.

O sistema Plano Plurianual/Lei de Diretrizes Orçamentárias/Lei Orçamentária Anual (PPA/LDO/LOA) previsto na Constituição ainda não foi tornado efetivo. Apresenta uma série de inconsistências que devem ser superadas para que o conjunto de leis ordinárias e temporárias que o compõe permitam uma gestão fiscal e orçamentária adequada e eficaz.

2. PRINCIPAIS DEFICIÊNCIAS LEVANTADAS NO SISTEMA DE MONITORAMENTO DA GESTÃO GOVERNAMENTAL

Preliminarmente, é importante destacar quais são as características básicas preconizadas pelo atual modelo de gestão adotado pelo Governo brasileiro. Foi concebido para privilegiar a visão gerencial, direcionada para a obtenção de resultados. Isso pressupõe a existência de objetivos e responsabilidades claramente definidos e a mensuração dos processos, dos produtos, dos custos, dos prazos e do nível de satisfação da população beneficiada. Os sistemas de informações deveriam conter dados que permitissem avaliar a evolução do desempenho, o alcance das metas, o grau de satisfação da sociedade e os resultados globais dos programas (BRASIL, 1999 *apud* GARCIA, 2001, p. 22).

Compatível com esse modelo, foi criado o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do PPA, composto por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), órgão colegiado de composição interministerial a quem cabe coordenar o Sistema e por Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA), localizadas em cada ministério setorial e secretaria especial (BRASIL, 2004). A avaliação do PPA desenvolve-se em três etapas: a avaliação dos programas, conduzida pelos respectivos gerentes; a avaliação setorial, realizada pelas secretarias-executivas de cada ministério; e a avaliação do Plano como um todo, realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Eugênio Greggianin (2005, p. 1), ao analisar a efetividade e a funcionalidade do sistema de planejamento e orçamento público brasileiro, concluiu que apresenta inconsistências e dá destaque ao trecho transcrito a seguir:

O sistema Plano Plurianual/Lei de Diretrizes Orçamentárias/Lei Orçamentária Anual (PPA/LDO/LOA) previsto na Constituição ainda não foi tornado efetivo. Apresenta uma série de inconsistências que devem ser superadas para que o conjunto de leis ordinárias e temporárias que o compõe permitam uma gestão fiscal e orçamentária adequada e eficaz.

Ao continuar a sua análise, o autor discorre sobre inconsistências no vínculo das metas entre o PPA, a LDO e a LOA. Esclarece que metas constantes da LDO nem sempre são encontradas no PPA; e metas prioritárias da LDO nem sempre integram a lei orçamentária anual (p. 3).

Os pesquisadores Kátia Maria Nasiaseni Calmon e Divonzir Arthur Gusso (2002, p. 30) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), ao realizarem o balanço da experiência de avaliação do PPA 2000-2003, não obstante apontarem uma série de avanços para a gestão pública, reconheceram a existência de um conjunto de “entraves” na sistemática de avaliação que precisam ser superados.

O estudo menciona o elevado grau de subjetividade observado nas avaliações, que são realizadas pelos próprios gerentes responsáveis pela implementação dos programas. Muitas vezes, seriam baseadas “em procedimentos subjetivos e informações imprecisas”. Acrescenta que os critérios utilizados para a interpretação das escalas usadas nos questionários³ não são evidentes e não fica claro se as respostas foram fornecidas apenas a partir da percepção pessoal dos gerentes, se resultam de discussões promovidas com técnicos envolvidos na implementação dos programas, ou se incorporam o resultado de outras avaliações realizadas externamente. Outro problema apontado decorre da padronização das perguntas de avaliação, que são as mesmas para todos os programas. Isso torna os questionários excessivamente genéricos, o que não

permite que sejam consideradas as particularidades intrínsecas de cada programa (p. 31).

O estudo aponta, ainda, a insuficiência de recursos humanos e materiais para a execução das atividades de monitoramento e avaliação. O número de técnicos lotados nas unidades de gerenciamento dos programas é reduzido e há carência de capacitação em métodos de monitoramento e avaliação. Adicionalmente, os programas, normalmente, não possuem sistemas de acompanhamento desenhados para o monitoramento da sua implementação, o que repercute negativamente na qualidade das informações disponibilizadas (p. 32).

Outro aspecto apontado é a “pouca efetividade de responsabilização e cobrança por resultados”. É ressaltado que os resultados insatisfatórios não são acompanhados de medidas destinadas a corrigir os problemas ou de cobrança para a melhoria do desempenho (p. 32).

Em relação a esse problema, Dagomar Henriques Lima (2005, p.58), ao discorrer sobre as principais limitações para a responsabilização dos agentes públicos, apontou que o PPA 2000-2003 apenas define metas quantitativas para os programas, o que permite tão somente avaliar a eficácia governamental. Opinou que, para que pudesse haver a efetiva responsabilização pelo desempenho, informações sobre o custo dos produtos e dos serviços gerados pelos programas, também deveriam ser avaliadas, incorporando a variável eficiência à análise dos resultados.





O balanço dos pesquisadores do Ipea aponta, ainda, obstáculos inerentes à metodologia e ao modelo de gestão adotado no PPA. Os problemas que os programas se propõem atacar nem sempre estão bem definidos. Além disso, são registradas situações de incoerência entre os objetivos estabelecidos, as ações, o público-alvo e as metas. Também é mencionada a inadequação e baixa qualidade dos indicadores de desempenho e das metas fixadas, classificados como abrangentes ou não apuráveis (p. 32-33).

Livro que trata a qualidade do gasto público, organizado pelos professores Fernando Rezende da Silva e Armando Moreira da Cunha (2005, p. 127-128), também discorre acerca das dificuldades para a apropriação de informações sobre a execução física das ações e para a medição dos indicadores de desempenho, classificados como uma importante deficiência do sistema de mensuração do desempenho. Esclarece que “apenas 30% dos indicadores apresentam alguma informação sobre os resultados, muitos dos quais com métodos de aferição questionáveis”. Acrescenta que, no período do PPA 2000 - 2003, em média, apenas pouco mais de 50% das ações apresentaram alguma informação sobre sua evolução em termos físicos, o que evidencia, na palavra dos autores, “a carência de mecanismos adequados de monitoramento, fundamentais para que qualquer avaliação de desempenho seja realizada com consistência”. Esse trabalho acrescenta que “o modelo gerencial do PPA ainda apresenta bases institucionais/legais bastante frágeis, e isso reflete negativamente em todo o ciclo de gestão, inclusive na avaliação”, que não raro, são elaboradas pelos gerentes dos programas com um viés excessivamente otimista.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também realizou dois estudos sobre a consistência do PPA 2004-2007. Objetivavam atender à demanda inserida na LDO 2004, Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003, que, em seu artigo 20, determinava que o Tribunal,

em seus pareceres prévios sobre as contas dos poderes da República, classificasse como satisfatórios ou insatisfatórios os resultados dos programas orçamentários⁴. As análises desenvolvidas demonstraram diversas inconsistências na concepção dos programas, como a definição genérica de objetivos, a inadequação de indicadores de desempenho e a fixação de metas inadequadas, entre outras, que dificultam a avaliação dos resultados das ações empreendidas.

O primeiro desses trabalhos foi um relatório de levantamento destinado a verificar os atributos do Plano Plurianual 2004 – 2007 e analisar a sua consistência (BRASIL, 2003, p. 7-20). Foram considerados apenas os programas finalísticos e de serviços ao Estado, que devem possuir pelo menos um indicador de desempenho. Ficou evidenciado que 39 programas não possuíam indicadores de desempenho e 137 apresentavam indicadores com deficiências em seus atributos (índice de referência, índice ao final do programa e data de referência), perfazendo 176 programas, o que corresponde a 55% do universo analisado. Constatou-se, também, que em 43% dos indicadores existentes havia falta de pelo menos um dos atributos avaliados. Ao analisar qualitativamente os atributos dos Programas, evidenciou-se, ainda, que em 42% dos programas há indicadores que não são capazes de mensurar o resultado expresso no seu objetivo. Para melhor ilustrar as constatações realizadas, é pertinente transcrever parágrafo do relatório do levantamento:


97. Evidenciou-se, portanto, que a definição de indicadores é o principal problema do plano proposto. Os indicadores de desempenho são, por definição, uma maneira aproximada de retratar uma situação real. Assim, caso não seja proposto de forma a se aproximar da situação avaliada ou se não puder ser mensurado, por carência ou inconsistência dos dados, não tem validade para efeito de avaliação.

O levantamento também analisou a consistência interna do Plano e a coordenação entre a orientação estratégica e as ações de Governo. Com base nessa análise, concluiu que 43% dos programas não estão relacionados a qualquer macro-objetivo, figurando isoladamente no conjunto da orientação estratégica do Governo.


Esse levantamento foi sucedido por um estudo, finalizado em março de 2005, destinado a aprimorar a metodologia a ser utilizada pelo TCU para avaliar a consistência interna e externa do PPA e dos resultados alcançados pelos programas que o integram (BRASIL, 2005, p. 55). Nesse estudo, constatou-se que há 54 programas sem indicadores de desempenho e outros 139 cujos indicadores não têm todos os seus atributos preenchidos (índice de referência, índice ao final do programa e data de referência), não permitindo, portanto, a sua avaliação. Dos 672 indicadores existentes, apenas 352 apresentavam os atributos completos. Além disso, das 3.860 ações orçamentárias analisadas, 539 apresentavam meta com valor zerado ou negativo e 304 não apresentavam informação sobre o produto e a unidade de medida.

É importante ressaltar que a definição, a consistência e a suficiência dos atributos definidos para os programas e ações é requisito indispensável para que se possa realizar uma avaliação adequada dos resultados das ações governamentais. Portanto, a situação levantada nos dois trabalhos do TCU evidencia que, para grande parte dos programas e ações, o acompanhamento é inviabilizado pela falta ou pela inconsistência dos dados.

O documento Monitoramento em Números do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2006, p. 38, 47, 93) também evidencia problemas relacionados a informações inconsistentes. Esclarece que: dos 798 indicadores de desempenho distribuídos nos 334 programas do PPA que precisam, necessariamente, conter indicadores, apenas 440 foram apurados no ano de 2005, o que representa o percentual de 55,13%. O mesmo documento demonstra que a coleta de dados sobre a execução física das ações, que possibilita a mensuração do grau de cumprimento das metas definidas, não ultrapassou 70% naquele ano. É importante ressaltar que, nos anos anteriores, o percentual de informações coletadas sobre a execução física é inferior ao registrado em 2005. Ademais, a conclusão do documento reconhece que a qualidade das informações coletadas ainda se constitui em um desafio para o Governo.



Os diversos problemas relatados fornecem uma visão razoável de quão deficiente o sistema de monitoramento de gestão adotado no Brasil se apresenta. Cabe esclarecer, entretanto, que as dificuldades apontadas não são verificadas exclusivamente no Brasil. Não obstante existirem diversas experiências exitosas, a incorporação de mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento ao orçamento público ainda é um fenômeno raro no Mundo (GOÑI, 2001 *apud* SILVA; CUNHA, 2005, p. 124). Várias experiências internacionais têm revelado que as novas preocupações com a mensuração dos resultados das iniciativas governamentais não conseguiram consolidar processos consistentes de avaliação e correção de rumos (JANN; REICHARD, 2002 *apud* SILVA; CUNHA, 2005, p. 123).



Além disso, é importante observar que a implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA também gerou avanços para a gestão pública. Na bibliografia consultada são citados, entre outros benefícios, a introdução da “cultura de avaliação”; a melhoria no acesso às informações sobre as ações de governo, que foi especialmente favorecida pelo desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan); o auxílio para a realização de revisão dos programas; e a contribuição por ter conferido maior transparência às ações governamentais (CALMON; GUSSO, 2002, p. 30, 31 e 34).



3. POSSÍVEIS CAUSAS E CONSEQÜÊNCIAS DO MONITORAMENTO DEFICIENTE DA GESTÃO GOVERNAMENTAL

Para um perfeito entendimento dos fatores que estruturam o sistema de avaliação e monitoramento em uso no Brasil, é importante considerar como se deu o processo de implementação do modelo de gestão do PPA e as dificuldades que se apresentaram para consolidar um sistema consistente de mensuração de seus resultados.

As providências efetivas para a definição do modelo de avaliação anual somente começaram a ser tomadas no início do ano de 2000, após já ter sido encaminhado o Projeto de Lei do PPA 2000 – 2003 ao Congresso Nacional. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) coordenou a iniciativa. Em função das dificuldades inerentes à implantação do modelo de gestão por resultados, associadas às suas limitações, decorrentes do excesso de atribuições e da escassez de pessoal, a SPI procurou desenvolver discussões com outros órgãos com experiência na área de avaliação, como o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e o Ipea. As discussões suscitaram a apresentação de diversas propostas de sistemas de avaliação, que, entretanto, não foram consideradas viáveis. Por fim, acabou-se optando por adotar como fundamento do sistema a avaliação dos programas por seus respectivos gerentes (CALMON, GUSSO, 2002, p. 7-14).

Entretanto, as pesquisas realizadas indicaram que a avaliação dos programas pelos próprios gerentes encarregados de implementá-los, tem contribuído para conferir às avaliações elevada subjetividade (CALMON, GUSSO, 2002, p. 31), pouca clareza e um “viés exageradamente otimista” (SILVA, CUNHA, 2005, p. 128). Além disso, o desenho do sistema de avaliação do PPA permite total liberdade aos gestores para avaliarem o desempenho dos programas colocados sob sua responsabilidade e não oferece incentivos para que sejam realizadas avaliações criteriosas e realistas. Assim, é forçoso admitir que essas deficiências decorrem, predominantemente, da falta de um sistema de monitoramento embasado na coleta sistemática de dados sobre o desempenho, que foi deixado de lado, em favor de um sistema de auto-avaliação, que possibilita alto grau de subjetividade.

Além disso, as pesquisas realizadas revelaram que ainda existem sobreposições e incompatibilidades entre o novo modelo de gestão do PPA e a estrutura formal existente nos ministérios e demais órgãos governamentais. Ademais, as unidades de gerenciamento dos programas não são dotadas de autonomia administrativa para adotar medidas corretivas visando à solução de problemas detectados durante o processo de avaliação, principalmente quando requerem mudanças substanciais em termos de políticas, objetivos e regras de funcionamento. (CALMON; GUSSO, 2002, p. 33). Na prática, grande parte dos gerentes dos programas depende dos gestores que detêm autonomia para autorizar os gastos e propor mudanças nos desenhos dos programas (LIMA, 2005, p. 59). Os gerentes dos programas não são formalmente reconhecidos na estrutura governamental. Espera-se que sua atuação desenvolva-se de modo matricial, sem correspondência com a estrutura oficial. Entretanto, muitas vezes, acabam privilegiando a estrutura oficial, conferindo aos programas sob sua responsabilidade um caráter

meramente formalista⁵. Essa fragilidade institucional dos gerentes, apontada nos estudos consultados, acaba se refletindo na qualidade das avaliações produzidas (SILVA, CUNHA, 2005, p. 128-129).

A bibliografia pesquisada recorrentemente mencionou que grande parte dos indicadores de resultado dos programas é inadequada por serem abrangentes, não apuráveis, incapazes de mensurar os objetivos do programa, ou por não satisfazerem os atributos preconizados. Outros tantos sequer vêm sendo coletados. Essas inconsistências inviabilizam a realização das avaliações dos resultados da gestão governamental e também demonstram que há deficiências no processo de concepção e de elaboração dos programas de governo, que não têm sido adequadamente preparados para permitir a sua posterior avaliação.

E quando não há acompanhamento adequado das realizações, os gestores governamentais não podem corrigir as dificuldades que se apresentam, o que tende a prejudicar a satisfação das necessidades da população que os programas deveriam suprir. Portanto, a principal consequência da inexistência de mecanismos efetivos de acompanhamento dos resultados das iniciativas governamentais é a degradação da qualidade dos serviços públicos prestados em prejuízo da população. Não faltam exemplos desse fenômeno no Brasil.

As falhas no monitoramento das políticas públicas também provocam desperdício dos recursos orçamentários. O adequado acompanhamento da implementação dos programas governamentais objetiva a melhoria contínua dos seus resultados e a otimização dos recursos públicos. Quando a gestão das políticas públicas não é realizada com eficiência, aumentam os dispêndios governamentais, o que acaba se refletindo no desequilíbrio fiscal e no aumento do endividamento público.

Outro efeito deletério da falta de um sistema de monitoramento adequado dos programas governamentais é o favorecimento da corrupção. Os agentes públicos, como seres racionais, avaliam a possibilidade de obter ganhos, comparando-a com o risco de receberem alguma punição (SILVA, 1995 *apud* BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003, p. 21). A inexistência de mecanismos eficazes de monitoramento dos resultados da gestão governamental e de responsabilização pelo mau desempenho, portanto, aumenta a probabilidade de corrupção desses agentes, que podem buscar satisfazer seus próprios interesses ou de determinados grupos, em lugar de priorizar o bem-estar geral. Além disso, como não foram estabelecidos mecanismos de responsabilização efetivos, os gestores públicos não são incentivados a perseguir as metas de desempenho definidas.

4. CONCLUSÃO

É por meio da arrecadação de tributos que o Governo obtém os recursos necessários à prestação de serviços públicos essenciais, destinados à promoção da educação, da saúde, do saneamento básico, da assistência social e da segurança, bem como à edificação de obras de infra-estrutura consideradas necessárias. No Brasil, tem-se observado ao longo dos últimos anos que o volume retirado da sociedade sob a forma de tributos para custear as iniciativas governamentais só vem aumentando (SHIKIDA; ARAÚJO JR. in MENDES, 2006, p 74). Parcela significativa de tudo que é produzido na economia é carregado para o Governo. A supressão desses recursos faz falta à sociedade e dificulta a atividade econômica. Em razão disso, é extremamente importante que as políticas públicas sejam desenvolvidas com eficiência, economia e que seja evitado o desperdício de recursos. Para tanto, é necessário que haja um sistema de monitoramento eficaz, que permita uma intervenção oportuna e tempestiva para a correção dos problemas identificados.

Entretanto, as pesquisas realizadas na bibliografia sobre o tema evidenciaram um conjunto de deficiências que não têm permitido o efetivo acompanhamento dos resultados alcançados. Constatou-se que há elevado grau de subjetividade nas avaliações realizadas pelos próprios gerentes dos programas; carência de sistemas específicos para acompanhamento dos programas; ausência de mecanismos efetivos de responsabilização e cobrança por resultados; inadequação de grande parte dos indicadores de desempenho e das metas definidas para os programas e ações, além de deficiência na coleta desses dados.

Em decorrência disso, não obstante os avanços que proporcionaram melhoria da gestão pública no Brasil, foi possível concluir que o Sistema de Avaliação de Monitoramento do PPA não está estruturado de forma a possibilitar a adequada aferição do desempenho dos programas e das ações governamentais.

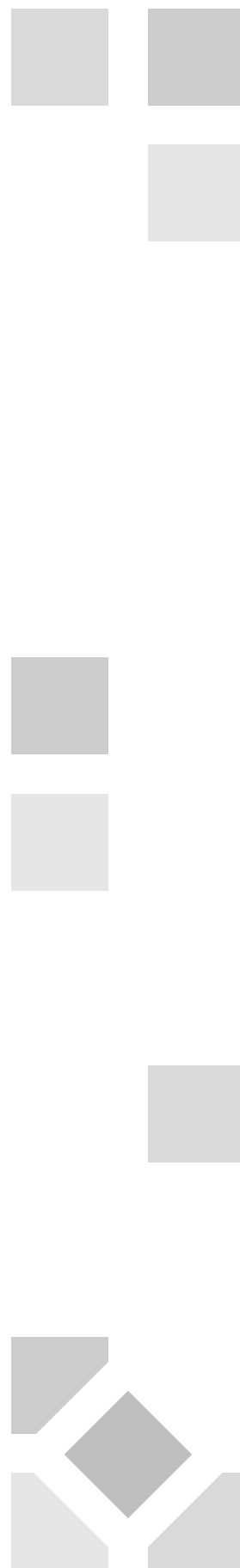
É importante ressaltar que as deficiências levantadas podem repercutir na degradação da qualidade dos serviços públicos prestados, no desperdício dos recursos orçamentários e, ainda, facilitar a corrupção dos agentes envolvidos, na medida em que inexistem mecanismos eficazes de responsabilização pelo mau desempenho.

Concluiu-se que parte dos problemas apontados decorre de deficiências do próprio modelo de monitoramento adotado, principalmente pelo fato de prever que as avaliações dos programas sejam realizadas pelos próprios gerentes encarregados de implementá-los.

Verificou-se, também, que existem sobreposições entre este modelo de gestão do PPA e a estrutura formal dos ministérios e dos demais órgãos governamentais. Esta situação tem favorecido o enfraquecimento do papel dos gerentes de programa, refletindo-se negativamente na qualidade de suas avaliações.

Assim, é importante que o processo de concepção e revisão dos programas e das ações que se destinam a integrar o PPA já se desenvolva considerando a necessidade de formatá-los para avaliação posterior. Nesse sentido, seria necessário a concentração de esforços das áreas competentes visando à correção dos problemas existentes no processo de formulação dos indicadores de desempenho dos programas e na definição das metas das ações correspondentes, de modo que pudessem se configurar em instrumentos efetivos de mensuração do desempenho governamental. Para um efetivo acompanhamento dos resultados, essas medidas deveriam ser acompanhadas, ainda, da criação de um sistema independente de coleta de dados sobre desempenho, de forma que a avaliação dos resultados das iniciativas governamentais não dependesse, exclusivamente, da avaliação subjetiva realizada pelos respectivos gerentes. Além disso, considera-se fundamental a instituição de mecanismos efetivos de responsabilização dos gestores pelo desempenho alcançado.

Entende-se que a adoção das medidas apontadas poderia contribuir para o aperfeiçoamento do monitoramento adotado e, conseqüentemente, para melhorar os resultados da implementação das políticas públicas, revertendo-se, em última instância, em benefício de toda a sociedade.



REFERÊNCIAS

- ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R. *Curso didático de direito financeiro*. 1. ed. Campinas, Péritas, 2000.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Relatório de estudo – Metodologia de avaliação da concepção e dos resultados dos programas do Plano Plurianual 2004/2007*. Brasília, 2005.
- _____. Tribunal de Contas da União. Relatório de levantamento - Análise do projeto de lei do Plano Plurianual 2004/2007. Brasília, 2003.
- _____. Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5233.htm>. Acesso em: 27 mai. 2007.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Monitoramento em números : Programas e ações do plano plurianual 2004 – 2007 – Ano base 2005*. Brasília 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/monitoramento/Monitoramento_numeros_2005.pdf>. Acesso em: 7 out. 2007.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *PPA 2000 : Manual de elaboração e gestão*. Brasília, abr. 1999. Apud GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental* (texto para discussão nº 776). Brasília : Ipea, 2001.
- BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Controle dos Gastos Públicos no Brasil : Instituições Oficiais, Controle Social e um Mecanismo para Ampliar o Envolvimento Social*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. v. 1.
- CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil*. Brasília : Ipea, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_25.html>. Acesso em: 26 ago. 2006.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental* (texto para discussão nº 776). Brasília : Ipea, 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.
- GOÑI, Eduardo Zapico. La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 52, n. 2, abr./jun. 2001. Apud SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária*. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.
- GREGGIANIN, Eugênio. *Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA)* In: Seminário Transparência e Controle Social. Brasília: INESC, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/fiquePorDentro/Temasatuais/orcamento_uniao/textos/textos legislativos.html>. Acesso em: 1 jun. 2007.
- JANN, Werner; REICHARD, Chirtoph. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 53, n. 3, jul./set. 2002. Apud SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária*. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.
- LIMA, Dagomar Henriques. *Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental : O papel do Tribunal de Contas da União*. In: BRASIL, Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2003 : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005.
- MACHADO JR. J. T. A experiência brasileira em orçamento-programa : uma primeira visão. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, nº 1, p. 149, 1º sem. 1967 apud GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas : a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. São Paulo : Atlas, 2006.
- MENDES, Marcos (org.). *Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Topbooks. São Paulo, 2006.
- SHIKIDA, Cláudio D.; ARAÚJO JR., Ari Francisco de. *Por que o estado cresce e qual seria o tamanho ótimo do estado brasileiro? in MENDES, Marcos (org.). Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Topbooks. São Paulo, 2006.
- SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária*. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção : o escândalo do orçamento*. In: Relatório E4SP/FGV/NPR. São Paulo : Fundação Getúlio Vargas, n 3, 1995. Apud BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Controle dos Gastos Públicos no Brasil : Instituições Oficiais, Controle Social e um Mecanismo para Ampliar o Envolvimento Social*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. v. 1.

NOTAS

- ¹ O presente artigo é baseado em monografia de mesmo nome apresentada pelo autor ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados e do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) do TCU, como parte das exigências para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público.
- ² Cabe esclarecer que os dados coletados sobre o sistema de monitoramento dos programas governamentais abarcam um período que se inicia no ano 2000 e se estende por diversos exercícios. Portanto, o conjunto de informações levantadas não é capaz de caracterizar o modelo de gestão do PPA, estático, em determinado momento. Antes, delineiam um panorama dinâmico e procuram reproduzir um conjunto de deficiências que foram sendo apuradas ao longo do processo de evolução do modelo.
- ³ Cabe aos gerentes responder a um roteiro específico que contém questões que orientam a aferição do desempenho, que é disponibilizado via Internet, no módulo de avaliação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan).
- ⁴ A classificação dos programas governamentais em satisfatórios ou insatisfatórios limitou-se ao exercício de 2004, pois a Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO 2005) não repetiu a exigência, inserida apenas na LDO 2004.
- ⁵ O Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004 procurou contribuir para a solução dos problemas relatados, na medida em que definiu que a gerência dos programas deveria ser designada ao dirigente do órgão mais envolvido com a sua implementação.

