

A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro*

Rosa Maria Nader

A. Introdução

Este é um dos estudos de caso de uma pesquisa comparativa sobre o papel da avaliação na melhoria da gestão pública em países da América Latina. A pesquisa busca identificar os aspectos que influem no esforço de introduzir conceitos e implementar metodologias e instrumentos de gestão orientada por resultados e pelo uso eficiente do recurso público. Objetiva aportar conhecimentos práticos e teóricos sobre o desenho e o uso de sistemas ou instrumentos da avaliação e desenvolver hipóteses sobre o papel da avaliação na modernização e democratização do Estado.

O relato sobre mudanças na administração pública federal brasileira terá início nos anos 1990, época em que movimentos novos e significativos começaram a acontecer no setor público, acompanhando os movimentos que também aconteciam em outros países latino-americanos e no mundo. Esse relato não pretende ser exaustivo e nem contempla todos os aspectos envolvidos na complexidade que é contextualizar o desenrolar da história política, econômica e administrativa de um país.

A herança que a história da gestão pública legou ao Brasil dos anos 1990 foi grande fragilidade econômica; uma dívida interna e externa avassaladora; um serviço público desprestigiado, com a força de trabalho insuficiente e desqualificada após um processo de enxugamento que expurgou conhecimentos e competências; uma população pouco protegida e pouco contemplada com serviços públicos adequados em padrão e quantidade, entre outros fatores. O desafio foi – e ainda é – o de implantar uma política econômica que desse conta de controlar o processo inflacionário que, naquele momento, atingia níveis estratosféricos, e promover um ajuste fiscal que controlasse os gastos públicos.

As políticas de estabilização econômica e de equilíbrio fiscal, no Brasil, além de combater uma inflação que ultrapassava os 5.000% em 1994, precisava superar a cultura do imposto inflacionário, construída após décadas de inflação, que ampliava artificialmente as despesas públicas para financiar as demandas crescentes nas áreas sociais e de infra-estrutura. O ponto crítico do desafio a enfrentar impunha – e ainda impõe – uma associação entre políticas públicas de desenvolvimento e medidas de otimização do gasto, entre políticas de regulação macroeconômica e as demais políticas setoriais.

O Plano Real, adotado em 1995, obteve resultados positivos em seu propósito de redução da inflação e de estabilização econômica já no primeiro ano. Em 1996, o governo lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja finalidade era a reestruturação das organizações, para atribuir-lhes flexibilidade administrativa e responsabilização.

O Ministério da Administração e Reforma do Estado MARE foi designado para conduzir o processo de reforma e modernização do Estado brasileiro, orientado pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (conhecido como Plano Bresser). A estratégia do Plano Diretor focava a flexibilização da gestão pública através da transformação das estruturas jurídicas das organizações, a descentralização das ações governamentais, e a responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das ações institucionais, e disseminava os princípios da administração pública gerencial. O Plano Diretor não foi implementado na íntegra, mas deixou raízes no processo de incorporação de novos conceitos e princípios na administração pública brasileira, como é o caso dos princípios de

* Documento elaborado en el año 2005, por encargo del CLAD.

Los análisis contenidos en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del CLAD.

descentralização, flexibilização e responsabilização por resultados, que continuam a ser perseguidos.

A mobilização realizada a partir de 1995 para a disseminação do Plano Diretor da Reforma do Estado e do movimento pela qualidade total¹ enfatizou a capacitação da média e alta gerência nos princípios e ferramentas de gestão que vinham da iniciativa privada e das experiências da primeira geração de mudanças do gerencialismo de caráter anglo-saxão. A lógica produtivista que caracteriza essa visão – a de que o setor público não precisa fazer tudo e tem que ser mais produtivo – foi introduzida no governo federal. Conceitos e ferramentas de gestão, como planejamento estratégico, gerenciamento de processos de trabalho e de pessoas, gestão por projetos, gestão da comunicação, gestão de mudanças, gestão da informação etc foram introduzidos nas organizações públicas, com o apoio de consultores de governos, de organismos internacionais e de empresas privadas. O incremento nas ações de capacitação de servidores públicos de todos os níveis foi importante na incorporação de novos conceitos e ferramentas de gestão² nas organizações.

Esse movimento provocou rearranjos organizacionais em órgãos públicos, alterando, em muitos casos, as configurações hierárquicas e departamentais. Ao mesmo tempo, o uso das tecnologias da informação foi introduzido com vigor, o que, além de abrir novos canais de comunicação interna e externa à organização, possibilitaram verdadeiras re-engenharias em processos de trabalho geralmente dependentes de papel e carimbos.

O duplo mandato do Presidente da República, à época Fernando Henrique Cardoso, produziu uma relativa estabilidade na condução da gestão pública. A permanência mais longa de dirigentes de órgãos públicos possibilitou continuidade na gestão das mudanças e, portanto, na experimentação de novas metodologias de gestão.

Nesse período, esses e outros fatores contribuíram para intensificar o movimento na direção da implantação dos princípios e valores da gestão empreendedora e da cultura de resultados no setor público, como estratégia de recomposição da capacidade gerencial do Estado. A estabilidade econômica resultante da aplicação do Plano Real aumentou as possibilidades de fazer previsões econômicas e permitia retomar o planejamento governamental em novas bases. Ao mesmo tempo, a crise na capacidade de financiamento do gasto público trouxe a necessidade imperiosa de instalar de maneira afirmativa uma disciplina fiscal. O movimento de abertura da economia brasileira à globalização fez com que o setor produtivo brasileiro fosse pressionado a adotar os padrões de produção e mercado típicos do mundo no comércio internacional. Isso implicava em repensar o sistema produtivo. A reestruturação do sistema produtivo que começaria a se originar a partir daí implicava numa discussão sobre o papel do Estado. A consolidação democrática abriu canais de comunicação e diálogo entre Estado e sociedade e a incorporação dos princípios de cidadania fez com que a sociedade aumentasse sua capacidade de pressionar em função de demandas, buscando recuperar um passivo enorme nas áreas social e de infra-estrutura, acumulado em décadas de descaso com programas sociais e de pouco investimento. Esse ator social – o cidadão, ao adquirir visibilidade e força política, tensiona a discussão sobre o papel do Estado e reclama benefícios e resultados sociais derivados do uso do dinheiro dos impostos.

Em 1998, a restrição fiscal que o país vinha vivendo foi agravada pelas repercussões da crise econômica da Rússia, entre elas, a crise cambial provocada pela queda nas exportações. Cortes orçamentários significativos e a desvalorização da moeda provocaram a necessidade de mudanças de parâmetros macroeconômicos e a intensificação da busca de solução gerencial para o governo. O foco da solução proposta nesse momento deixou de ser a reforma das instituições, como indicava o Plano Diretor da Reforma do Estado, e passou a ser a adoção de uma racionalidade gerencial de

¹ O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade foi introduzido na administração pública federal em 1994.

² A Escola Nacional de Administração Pública ENAP, fundação vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, capacitou mais de 132 mil servidores federais, entre 1995 e 2002, em cursos de educação continuada voltados à melhoria da gestão pública e de formação inicial para carreiras da área de gestão – uma média anual de 17 mil treinamentos.

governo que tivesse o gasto público como eixo. A idéia central era unificar o planejamento, o orçamento e a gestão das ações governamentais.

Duas iniciativas no âmbito da reforma do Estado, voltadas para os instrumentos de gestão, foram adotadas nesse período. A primeira, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar no 200), permite um planejamento fiscal, de médio prazo, importante para a orientação do gasto futuro. A segunda, a definição de adotar o plano plurianual³ – PPA 2000-2003 – como projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, instrumento de racionalização e melhoria da qualidade do gasto, levando em conta um cenário de restrições ao seu financiamento. “Fazer mais com menos” foi o mote da época.

Desenhou-se uma metodologia que introduzia profundas alterações na programação de recursos e no ciclo de gestão do setor público brasileiro, atingindo “*o coração dos instrumentos de equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, de alocação e aplicação de recursos*” (Garces e Silveira, 2002).

O novo modelo de gestão das ações governamentais baseou-se na integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, organizados segundo três horizontes de tempo: um estratégico, de oito anos, que indica os eixos de integração e desenvolvimento que orientam a elaboração de planos plurianuais, para 4 anos, e os orçamentos anuais⁴.

Nesse novo modelo de planejamento e orçamentação, o programa passa a ser o elemento de ligação entre o futuro desejado e programado nos dois horizontes, de quatro e oito anos, e as decisões de curto prazo da programação orçamentária e financeira. O programa expressa um conjunto de ações (relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias), articuladas para alcançar um objetivo, que é concretizado em resultados, ou metas físicas a serem atingidas ano a ano.

A estratégia de implantação da metodologia de gestão do PPA foi elaborada tendo em vista as condições favoráveis do contexto de crise orçamentária e desvalorização da moeda, ocorridas em 1998 e 1999.

“*Uma idéia básica era a seguinte: mudanças mais radicais só vêm em períodos de crise, porque a burocracia resiste a mudanças mais fortes. Então eu queria dizer que esse é um elemento importante, que eu reputo importante para ter uma aceitação do que nós fizemos no período de 99, implantando o sistema gerencial via Avança Brasil*”. (Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em entrevista à autora).

Os pontos fortes da estratégia de implantação foram a capacitação dos gerentes de programas e das equipes de execução e o marketing, interno ao governo, e para a sociedade. O envolvimento direto do Presidente da República deu força política ao Plano e o Congresso cumpriu o ritual de aprovação do plano e do orçamento, introduzindo algumas alterações.

A implantação da metodologia de gestão do PPA 2000-2003, denominado Programa Avança Brasil, introduziu na administração pública brasileira, de maneira institucionalizada, um ciclo de gestão que inclui as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação, e revisão dos programas e do plano plurianual. Essa metodologia vem sendo aperfeiçoada desde então, porém a essência conceitual e metodológica permanece no formato atual.

O SIGPlan, um dos objetos de estudo desse trabalho, é um instrumento informatizado de informações gerenciais que apóia as ações envolvidas no ciclo de gestão do Plano Plurianual, com módulos para o monitoramento da execução e para a avaliação anual dos programas. A descrição de do SIGPlan estará emoldurada pela descrição da metodologia de gestão dos programas do PPA, que inclui o monitoramento e a avaliação.

O SIGOV, o outro sistema estudado, é um instrumento informatizado de informações gerenciais que apóia o acompanhamento das ações prioritárias de governo, denominadas metas

³ O plano plurianual . foi instituído como o principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, e, com essa decisão, tornou-se o núcleo do ciclo de gestão das ações governamentais.

⁴ Sobre o funcionamento do processo orçamentário, consultar http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/indice_sistema_orcamentario.htm

presidenciais. Este sistema funciona com um grau razoável de compartilhamento de informações com o SIGPlan, mas tem outra localização institucional, além de objetivos e abrangência diferentes.

Em razão dessas diferenças, os dois sistemas serão descritos separadamente.

B. Métodos e fontes

Os dados foram coletados através de entrevistas, documentos oficiais, operativos e reflexivos, fornecidos por sujeitos entrevistados ou obtidos em *sites* oficiais na Internet, anais de seminários e artigos de especialistas sobre os assuntos tratados.

Foram entrevistados 9 atores envolvidos nos processos de trabalho relativos ao monitoramento e avaliação de programas governamentais e acompanhamento de metas presidenciais, em nível gerencial e operacional, nas unidades gestoras e em duas unidades executoras. Estes entrevistados forneceram uma visão completa dos sistemas e documentos oficiais para consulta.

Nas unidades gestoras, foram entrevistados:

- No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA e SIGPlan :

- ✓ Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos;
- ✓ Coordenador de Avaliação de Programas;
- ✓ Coordenadora de Monitoramento de Programas.

- Na Casa Civil da Presidência da República, sobre o Sistema de Metas Presidenciais e SIGOV:

- ✓ Subchefe Adjunto da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República do Brasil;

- ✓ Assessora da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, responsável pela adaptação e implantação do SIGOV (*hardware*) e implantação do Sistema de Metas Presidenciais nos órgãos setoriais responsáveis por ações prioritárias;

- ✓ Assessora da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República do Brasil para monitorar metas presidenciais na área social.

- Em unidades executoras:

- ✓ Gerente executivo de programa do plano plurianual da área de infra-estrutura (minas e energia), responsável pela operação do SIGPlan;

- ✓ Coordenador de ação de programa do plano plurianual da área social (educação), que é priorizada como meta presidencial;

- ✓ Assessora da coordenação, responsável pela alimentação do SIGPlan e do SIGOV (ainda em formato não automatizado).

Foram entrevistados também atores de outros setores importantes no mega processo de gestão governamental, como Controladoria, Congresso, Secretaria de Orçamento Federal, e Secretaria de Gestão. Estas entrevistas colheram informações sobre processos de trabalho que fazem interface com os sistemas em estudo e levantaram opiniões sobre os sistemas e sobre o contexto atual do processo de reforma do Estado e da administração pública no Brasil. Foi entrevistado também um especialista de um organismo internacional que apóia as ações de reforma administrativa do governo brasileiro nos últimos anos.

Foram entrevistados:

- ✓ Secretário Adjunto de Orçamento Federal, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

- ✓ Diretor do Departamento de Programas de Gestão, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

- ✓ Secretário Federal Adjunto de Controle Interno da Controladoria Geral da União;

- ✓ Consultor Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, do Congresso Nacional.

- ✓ Especialista Sênior em Setor Público do World Bank.

O contato com os sujeitos entrevistados foi feito através de e-mail e/ou telefone. O primeiro contato feito foi com a autoridade maior na gestão dos sistemas, solicitando autorização e apoio para a realização do estudo, e a disponibilidade para conceder entrevista. Após a aceitação, foram feitos os contatos com os outros servidores nas unidades gestoras.

A seleção dos sujeitos para entrevista foi feita com a colaboração do Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos, e, no nível operacional, com o apoio dos coordenadores de monitoramento e avaliação da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. A escolha teve como critérios, tanto para os atores envolvidos nos sistemas quanto para os entrevistados de outras áreas, o grau de envolvimento dessas pessoas nas suas respectivas áreas de trabalho e de conhecimento, ou mesmo de envolvimento, com o SIGPLan e/ou SIGOV.

A transcrição das entrevistas foi submetida a validação dos entrevistados quando estes manifestaram o desejo de fazê-lo. Apenas um sujeito pediu para fazer algumas alterações no texto, que não chegaram a prejudicar o conteúdo expresso na entrevista.

As informações colhidas através das entrevistas e de documentos foram submetidas a análise qualitativa de conteúdo (Bardin, L., 1979) para buscar as respostas às perguntas da pesquisa.

C. Resultados

a. Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual – SIGPlan

1. Origem, antecedentes do processo de desenho e implementação da metodologia de gestão do Plano Plurianual.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, no capítulo que trata das finanças públicas, estabelece que as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, contidas em planos e programas nacionais, regionais e setoriais, serão encaminhadas ao Congresso Nacional na forma de leis que instituem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). O primeiro PPA, elaborado para o período 1991-1995, significou apenas o cumprimento da exigência constitucional.

Durante a vigência do PPA 1996-1999, foi realizada a primeira experiência de gerenciamento por projetos, e que introduziu novos conceitos no planejamento federal: a) estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, referências georeferenciadas para integrar políticas públicas e estratégias de desenvolvimento; b) os empreendimentos estruturantes, com impacto para as mudanças desejadas e efeito multiplicador de novos investimentos, e c) o gerenciamento intensivo para alcançar resultados.

A experiência de gerenciamento intensivo por resultados, denominado Plano Brasil em Ação, restringiu-se a 42 empreendimentos do PPA 1996-1999, considerados estratégicos para o desenvolvimento sustentável, nas áreas de infra-estrutura econômica e desenvolvimento social. Esses empreendimentos foram selecionados a partir dos seguintes critérios: a) reduzir custos e aumentar a competitividade da economia; b) reduzir disparidades sociais e regionais; c) viabilizar e atrair investimentos privados, e d) viabilizar parcerias público-privadas.

O modelo de gerenciamento intensivo para alcançar resultados do Plano Brasil em Ação baseava-se na organização das ações em forma de projetos, com a definição de objetivos e metas a serem atingidos, programação física e financeira, e controle de custos, prazos e qualidade. Foi designado um gerente para cada projeto, responsável pelo alcance das metas, com as tarefas de organizar ações, mobilizar recursos, promover parcerias e superar obstáculos para a consecução dos objetivos.

Um sistema de informações gerenciais apoiava a implantação do conceito de gerente em rede, para interligar, em tempo real, dirigentes, gerentes e parceiros e permitir o acesso a informações sobre os empreendimentos. Esse sistema foi a versão inicial do SIGPlan e teve como foco principal

o monitoramento físico-financeiro e a gestão de restrições⁵, feita através do compartilhamento de informações sobre restrições e de providências para solucionar as dificuldades de execução do projeto entre gerente, dirigente setorial e Ministério do Planejamento.

A avaliação do Brasil em Ação foi positiva,

“...foi uma experiência que considero bem sucedida, apesar das dificuldades fiscais, o Brasil em Ação é uma experiência exitosa, então, em plena disciplina fiscal, em pleno rigor e austeridade fiscal, de 42 projetos, nós tivemos 28 concluídos e todos os demais, que eram na área social, como Carta de Crédito, Saúde da Família, Atenção à Criança, Mortalidade Infantil, vieram dando resultados e os indicadores foram positivos, naquela época e, mais adiante, com mais clareza.(...) O modelo foi muito bom para poder conseguir resultados em meio a dificuldades de natureza generalizada: máquina emperrada, com padrões de gestão passados e uma dificuldade financeira.” (Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos).

A experiência de gerenciamento intensivo promoveu movimentos nos conceitos de gestão por resultados e de avaliação das ações governamentais nas equipes que viveram a experiência do Brasil em Ação no Ministério do Planejamento. O delineamento dos encaminhamentos metodológicos a serem adotados para a elaboração e gestão do próximo plano plurianual – para o período 2000-2003 – ocorreu em seminário da área de planejamento e orçamento do governo federal, realizado em março de 1998, quando foram discutidos temas como o *“novo papel do Estado, a função do planejamento em um novo ambiente, marcado pela integração internacional e pela competitividade, e as tendências no campo das organizações”* (Brasil: MP/SPI, 2002, p. 19).

Um elemento importante, considerado fator crítico de sucesso no desenvolvimento e implementação da metodologia de gestão do PPA 2000-2003 foi a integração entre as equipes das áreas de planejamento e de orçamento do governo. *“Todos os passos foram dados em conjunto. A análise de cada programa, a busca de soluções conceituais e metodológicas, a construção de cenários e a coordenação de cronogramas diferenciados exigiram das duas áreas clara identidade de propósitos e perfeita sintonia de ação”* (Brasil: MP/SPI, 2002, p. 30).

O Banco Mundial acompanhou o desenvolvimento do modelo de gestão do PPA e apresentou, em 2001, relatório de uma missão técnica realizada com o objetivo de avaliar a metodologia do PPA e propor aperfeiçoamentos (The World Bank, 2001). Em decorrência das propostas de melhoria, firmou acordo de cooperação, apoiando a pesquisa e a análise de experiências internacionais em gestão pública. Ao longo de 2002, foram realizadas missões de técnicos brasileiros da área de planejamento e orçamento a cinco países – Austrália, Suécia, Canadá, Reino Unido, França e Alemanha, com o objetivo de conhecer as experiências em planejamento, orçamento e execução financeira, e o arcabouço legal adotado. Após essas visitas, foram conhecer os sistemas de avaliação de programas governamentais adotados no Canadá, Estados Unidos, Inglaterra e Holanda. A experiência do Canadá foi considerada a mais interessante e, em muitos aspectos, serviu de referência para aperfeiçoamentos no desenho da metodologia de monitoramento e avaliação de programas para o período 2004-2007 (Brasil: MP/SPI, 2002, p. 73).

Em 2002, como parte do processo de aperfeiçoamento do modelo de gestão do PPA, foi realizada uma consulta para colher percepções e sugestões de melhoria. Foram entrevistados representantes da sociedade civil (formadores de opinião, terceiro setor, empresariado, acadêmicos), governos estaduais, ministérios setoriais, gerentes de programas, dirigentes e técnicos do Ministério do Planejamento. Os resultados indicam uma grande concordância de que os instrumentos em implantação contribuem para o desenvolvimento do país, aumentam a transparência das ações governamentais e o acesso do público às informações, e provocam avanços na gestão pública, sendo a figura do gerente de programa o principal destaque (Brasil: MP/SPI, 2002, p. 52).

Sugestões de aperfeiçoamento no modelo de gestão, oriundas dessas diferentes fontes, inclusive as derivadas da experiência da equipe de gestão do PPA no Ministério do Planejamento, foram incorporadas na metodologia de gestão adotada no PPA 2004-2007, denominado Brasil, Um

⁵ Restrição é entendida como todo o problema que possa impedir ou prejudicar a execução de uma ou mais ações do programa, e cuja solução se situa fora do alcance do gerente.

País de Todos. O Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, assim descreveu o trabalho interno à equipe para produzir os princípios e ferramentas do processo de gestão dos programas do PPA:

“Nós fizemos uma mudança pelo ciclo do gasto e eu queria dizer que isso não vem por uma inteligência pré-concebida. São coisas mais simples, de uma mão levando a outra, de um conceito, por coerência, pedindo outro, de um sistema buscando referências que gerem um paradigma, de lógica de rede. E, portanto, não há nenhuma inteligência com tanta clarividência para dizer “isso funciona desse jeito”.

2. Marco Institucional e contexto atual

A unidade do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão que gerencia a condução da metodologia de gestão de programas do PPA é a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). No Plano de Gestão do PPA 2004-2007, algumas atribuições de gerenciamento estratégico do Plano foram partilhadas com a Casa Civil da Presidência da República. Uma delas é a responsabilidade pela coordenação do processo de seleção e monitoramento de programas prioritários (denominado Sistema de Metas Presidenciais), atribuída à Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil. É nessa partilha de atribuições que se encaixa o compartilhamento de informações entre o SIGPlan e o SIGOV.

O Decreto nº 2.829⁶, de outubro de 1998, deu a base legal para o PPA 2000-2003 e nele se estabeleceram regras de gestão, como a subordinação do plano à Orientação Estratégica do Presidente da República, as normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e a obrigatoriedade e os princípios para avaliação anual dos programas e do Plano. O Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento recebeu a incumbência de instituir um comitê gestor para orientar o processo de elaboração do Plano Plurianual para o período 2000-2003. O Decreto nº 5.233⁷, que instituiu o PPA 2004-2007 mantém o desenho metodológico anterior e introduz alguns aperfeiçoamentos.

O desenho da metodologia de gestão do PPA 2000-2003 contém os seguintes conceitos:

- Planejamento estratégico de 20 anos, planejamento indicativo de 8 anos e plano plurianual para 4 anos, baseados em uma visão integrada de desenvolvimento territorial do país (indicada por estudo dos eixos nacionais de desenvolvimento⁸).

- Planejamento com base fiscal, com consistência estratégica para assegurar a seletividade para o gasto público e a otimização de recursos.

- Decisões orçamentárias atreladas ao planejamento de médio prazo, com revisões anuais: o plano plurianual faz previsões anuais para execução, contemplando gastos e resultados, mantendo sempre o horizonte de 4 anos.

- Programa: unidade de gestão das ações governamentais, com foco em resultados:

- ✓ é instrumento de organização da ação governamental, definindo objetivos e metas a serem alcançados para solucionar o problema que o originou;

- ✓ é elemento de ligação entre o plano plurianual, os orçamentos anuais, a execução e o controle;

- ✓ é referência para a avaliação da gestão pública;

- ✓ é canal que proporciona visibilidade e transparência às ações governamentais para o conhecimento e controle da sociedade.

- Responsabilização: cada programa tem um gerente que se responsabiliza pelo impacto do gasto na sociedade. Na primeira versão, o gerente, indicado pelo Ministro de Estado do setor, não precisava ter, necessariamente, posição hierárquica de decisão sobre o gasto. As dificuldades geradas pela falta de poder decisório sobre os recursos disponíveis para o programa e a pouca compatibilidade entre a lógica de gerenciamento de programas e a lógica de estruturação dos órgãos

⁶ Ver: http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/Decreto_2829.doc

⁷ Ver http://www.planejamento.gov.br/legislacao/conteudo/decretos/ppa_novo_modelo.pdf

⁸ Ver <http://www.eixo.gov.br>

da administração pública impuseram, a partir do PPA 2004-2007, a localização do gerente na hierarquia institucional, assegurando o poder decisório para ordenar despesas.

- Monitoramento em rede: o gerente, situado no ministério setorial, fornece informações sobre a execução do programa; o monitor de programas, situado no Ministério do Planejamento, facilita a resolução de restrições à execução dos programas; e o SIGPLAN, sistema informatizado que fornece ao gerente os meios necessários para informar e controlar a execução do programa. Esse sistema articula, em rede, a alta direção do governo e o conjunto de gerentes e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

- Gestão de restrições (ou gerenciamento intensivo): enfoque prospectivo que possibilita aos gerentes a antecipação de restrições à execução do programa, o que facilita a mobilização e a busca de soluções por parte do governo e de seus parceiros.

- Avaliação anual dos programas e do plano plurianual, com base em resultados previstos e alcançados.

- Comunicação com a sociedade: para o desenho de programas e apresentação do andamento do plano, com o objetivo de dar transparência às ações do governo⁹.

Portanto,

“o modelo gerencial adotado tem o objetivo de atribuir responsabilidades, orientar os esforços das equipes envolvidas na execução para a obtenção de resultados, e, por último, assegurar a atualização permanente do plano. A forma encontrada para assegurar a qualidade do gerenciamento foi a de criar a figura do gerente de programa, o monitoramento em rede, com o apoio de um sistema de informações gerenciais, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano”. (Garces e Silveira, 2002)

O Decreto nº 5.233 e as leis nº 10.933 e 11.044, de 2004¹⁰, além de estabelecerem as normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 instituem o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual¹¹, sob a coordenação Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apoiado por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) e por Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA), localizadas em cada órgão público federal. Essas duas estruturas encontram-se em fase de implantação.

A Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA)¹² é composta pelos ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, Casa Civil da Presidência da República e representações setoriais. Tem as funções de coordenar os processos e procedimentos de monitoramento e avaliação de programas, de apoiar tecnicamente o processo alocativo de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas; de selecionar os programas a serem objeto de avaliação em profundidade, e de examinar a viabilidade técnica e econômica de projetos de grande vulto.

As Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) recebem a atribuição específica de acrescentar competências nas atividades de planejamento, monitoramento e avaliação de programas nos órgãos setoriais. Essas atribuições, na versão anterior da metodologia, eram incumbência das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão de cada órgão público, unidade setorial do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. O acúmulo das funções administrativas em uma única unidade mostrou-se improdutivo na prática, pois as atividades relacionadas à administração orçamentária-financeira e de pessoal consomem a maior parte das prioridades e, conseqüentemente, do grau de importância e do tempo de trabalho dedicado aos outros assuntos. Ao lado dessa

⁹ Foi desenvolvido um módulo do sistema SIGPlan especificamente para a sociedade e páginas na *Internet*, mostrando casos de impactos dos programas, nos endereços: <http://www.abrasil.gov.br> e <http://www.planobrasil.gov.br>

¹⁰ Ver http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/ppa2004-2007/Portal/Texto_da_LEI_10933.pdf

¹¹ No setor público no Brasil, são chamados de “sistema” os processos de trabalho que integram um conjunto de instituições, de metodologias e normas em função de um resultado. Também são chamadas de “sistema” as ferramentas computacionais que baseiam dados, analisam informações e emitem relatórios.

¹² O texto da portaria interministerial que institui a CMA pode ser obtido no <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/download/sigplan/portariainterministerialcima.pdf>

dificuldade na estrutura, em vários ministérios já se percebia um movimento no sentido de estruturar unidades de planejamento e avaliação das ações setoriais, repercutindo a priorização às questões de transparência e de produção de resultados sociais atribuída pelo novo governo federal, que assumiu em 2003.

“(...) esse sistema está se constituindo, mas a idéia é de organizar, de estabelecer metodologias, harmonizar as iniciativas de avaliação e também de ter um fórum, uma rede para poder discutir iniciativas de avaliação, realmente ter uma instância constituída que responde pelo tema no governo federal. Então a idéia é que essa comissão se pronuncie até sobre propostas de avaliação que poderão obter financiamento por parte do órgão central mesmo, do Ministério do Planejamento” (Coordenador de Avaliação da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos)

Ainda no âmbito dos órgãos setoriais, foram criados o Comitê de Coordenação de Programas e os Comitês Gestores de Programa, instâncias colegiadas que deverão se estruturar com a perspectiva de melhorar a gestão tático-operacional dos programas setoriais.

O novo decreto de gestão do PPA estabelece competências para o gerente de programa, que pode delegar atividades ao gerente executivo e ao coordenador da ação, dentre elas, a responsabilidade por alimentar o SIGPlan. O gerente de programa e coordenadores de ações de programa são localizados na hierarquia institucional – deverão ser o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado (nível de secretário de Estado) e o titular da unidade administrativa à qual a ação do programa está vinculada (nível de coordenação geral).

A Lei do PPA 2004-2007 amplia a abrangência da metodologia de gestão e institui o pacto de concertamento entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, com a participação da sociedade civil, para programas e ações estruturantes, locais e regionais. O pacto de concertamento é um processo integrado e compartilhado de planejamento e gestão, cujo objetivo é implementar programas selecionados em comum acordo, considerando a demanda da sociedade e visando o desenvolvimento em nível sub-regional articulado à estratégia de desenvolvimento nacional que orientou a formulação do PPA do governo federal.

A intenção de valorizar a participação e a governança compartilhada com outros atores da sociedade civil, presente no discurso oficial do novo governo, concretizou-se no primeiro exercício de consulta social sobre o projeto de desenvolvimento nacional expresso nas “Orientações Estratégicas de Governo”, que serve de base para a elaboração do plano plurianual. A sociedade civil foi mobilizada e participou de fóruns regionais, onde debateu a proposta do governo, apresentou críticas e sugestões que acrescentaram novos desafios e diretrizes ao documento original.

Relação com outros organismos de avaliação e controle do governo federal

Controle Interno

Ao falar em avaliação dos programas governamentais, os documentos legais consignam a atividade tanto para a função de planejamento quanto para a função de controle interno do governo:

- A Constituição Federal, no artigo 74, diz que deverá ser mantido um sistema integrado de controle interno com a finalidade de *“avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos, além de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (...)”*.

- A Lei Nº 10.180, de 2001, que organiza e disciplina as atividades de planejamento e orçamento, administração financeira e contábil, e controle interno do poder executivo, estabelece, como uma das finalidades para a área de planejamento, o gerenciamento do processo de planejamento e orçamento, sendo que uma das competências é avaliar os planos e programas quanto à eficácia e efetividade, para subsidiar o processo de alocação de recursos, a política de gastos e a coordenação das ações de governo. Já o controle interno tem como finalidade a avaliação da ação governamental e a gestão dos administradores públicos, sendo de sua competência avaliar o

cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Assim como em outros países, também no Brasil há um certo sombreamento das atividades de controle e de avaliação das ações governamentais. No caso brasileiro, a função de controle é entendida como parte do ciclo de gestão e a Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria Geral da União, interage com todos órgãos centrais de governo.

Para o Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos, a diferença entre as atividades está no conceito e função de avaliação adotados. Na metodologia de gestão do PPA, a avaliação cumpre uma função explicativa do processo de execução, é prospectiva e se compromete com as mudanças para aperfeiçoar a gestão e a qualidade do gasto público. No caso do controle interno – que se caracteriza pelas atividades de fiscalização, controle e auditoria – a avaliação cumpre a função de verificação do que foi especificado e da legalidade das ações, cabendo recomendações para restaurar as especificações. Em decorrência dos conceitos e funções, as duas atividades também se diferenciam pelo ator responsável pela avaliação: no caso da metodologia de gestão do PPA, a avaliação do programa é realizada pelo próprio executor (e, por isso, denominada auto-avaliação); no controle das ações governamentais, a avaliação é sempre externa à execução do programa e realizada pelo analista de finanças e controle, que é uma carreira no serviço público federal.

Para o Secretário Federal Adjunto de Controle Interno, as duas atividades de monitoramento e avaliação dos programas do PPA não são rigorosamente diferentes, embora as de controle estejam mais focadas na verificação do especificado e correção de desvios durante a execução.

“... busca-se manter uma coerência entre as informações. Os focos não são necessariamente os mesmos. Observe que a Constituição determina que nós avaliemos a execução dos programas do governo. Eles avaliam o resultado da ação de governo, eles avaliam, de certa maneira, a posteriori. Evidentemente, nem o nosso se limita estritamente a cortes pontuais ao longo da execução, nem o deles se limita, pura e simplesmente, a verificações a posteriori. Há uma interpenetração. Agora, a maneira de analisar é diferente, porque eu posso ter uma execução primorosa e resultados absolutamente catastróficos. Basta que ele tenha sido mal concebido, basta que as premissas sobre as quais ele se suportou, ao longo do tempo, tenham se mostrado equivocadas. Então, eu posso ter uma execução muito boa e resultados não tão bons. Por outro lado, é muito pouco provável que eu tenha bons resultados com uma execução ruim. O fato de ter uma boa execução é condição necessária, mas não é suficiente. Nós zelamos pela”. boa execução, agora nós não somos tão cegos a ponto de, no nosso trabalho, não tratarmos de ver se, além de boa execução, tem bons resultados” (Secretário Federal Adjunto de Controle Interno).

O relatório da avaliação realizada pelo Controle Interno é apresentado ao Congresso Nacional sob a forma do Balanço Geral da União, que é a prestação de contas do Presidente da República à sociedade. A Controladoria Geral da União, para contribuir com a transparência das ações governamentais, disponibiliza pela Internet, com acesso aberto, o Portal de Transparência¹³, com informações sobre o gasto público em vários programas de governo.

A proximidade entre as atividades das funções de controle interno e de monitoramento e avaliação dos programas governamentais favorece a parceria de trabalho entre os dois órgãos. O SIGPlan é utilizado pela Secretaria Federal de Controle como uma das bases de dados para elaborar o Balanço Geral da União. Como ele é o sistema que fornece informações sobre resultados físicos dos programas, a verificação da atualidade e fidedignidade na sua alimentação pelas gerências dos programas passou a compor o protocolo de trabalho que orienta a ação de controle interno.

Além da parceria de trabalho com a Secretaria Federal de Controle Interno, a SPI trabalha em parceria com outras unidades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como a Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria de Gestão e Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais Aplicadas IPEA, e com outros órgãos, como a Casa Civil da Presidência da República,

¹³ Ver: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Esse sistema é alimentado com bases de dados de outros sistemas do governo federal.

Ministério da Fazenda, e as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão, situadas nos órgãos setoriais.

Secretaria de Orçamento Federal

A parceria entre a SPI e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) foi muito intensa no desenho da metodologia de gestão do PPA, mas atualmente se mantém mais nos períodos de elaboração do orçamento. A partir deste ano, a SPI pretende intensificar a participação presencial do pessoal da área de orçamento no processo de avaliação de programas, como forma de fazer avançar o processo de integração plano-orçamento. Essa integração tem encontrado barreiras que vão desde a diferenciação entre as racionalidades que fundamentam o trabalho técnico das duas áreas, passando por dificuldades técnicas, como a defasagem na cronologia de elaboração do orçamento e a apresentação da avaliação, até dificuldades operacionais, como o uso dos sistemas de informação.

O SIGPlan é usado pela área de orçamento para atividades como processos de crédito orçamentário e revisão de cadastros de programas. Durante a execução dos programas, outros instrumentos de busca de informação são utilizados para subsidiar decisões ligadas a orçamento, em grande parte devido a aspectos relacionados à qualidade das informações inseridas no SIGPlan pelas gerências de programas, principalmente atualidade e fidedignidade.

A atividade de orçamento federal tem um sistema informatizado próprio – o SIDOR. Do ponto de vista sistêmico, SIDOR e SIGPlan estão sendo integrados, mas ainda persistem algumas dificuldades na forma de acesso (são acessos independentes, com senhas próprias) e na lógica de estruturação das informações. Enquanto no SIGPlan a lógica é a de programas e ações, no SIDOR a organização das informações se faz pela lógica da lei orçamentária, que é baseada na visão institucional.

“(...)Isso é uma das razões também que torna pouco prática a consulta ao SIGPlan. Eu tenho que ter uma senha do SIGPlan, tenho que entrar no SIGPlan, e aí a visão é por programa. Como meus analistas aqui só vêem o institucional, eles enxergam aqui órgão e unidades responsáveis pela execução. O pessoal lá (na SPI), quando vai no SIGPlan, olha o programa e as ações. Então tem que fazer uma ... tem que mudar a sistemática, olhar lá “agora não vou enxergar por unidade, vou enxergar por programa...”. A própria estrutura orçamentária dificulta essa migração para uma cultura de programas e ações”. (Secretário Adjunto de Orçamento Federal)

Congresso Nacional

A relação entre os órgãos centrais do poder executivo, a SPI mais especificamente, e o Congresso Nacional tem passado por um processo de aproximação nas atividades relacionadas aos requisitos constitucionais para definição e controle do gasto público. Em algumas ocasiões, agendadas no calendário do ciclo de gestão do PPA (aprovação do PPA e dos orçamentos anuais, apresentação do Relatório Anual de Avaliação do PPA), as equipes da SPI concentram-se no esforço de transmitir ao Congresso as informações sobre a proposta física e orçamentária do plano.

Na percepção do Consultor Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, tem havido algumas dificuldades na relação entre legislativo e executivo, cujo eixo seria o poder de destinar o uso do dinheiro público. Essas dificuldades aparecem nos encaminhamentos dados pelo Congresso aos projetos de lei do PPA, que têm priorizado a votação dos orçamentos anuais, em detrimento da discussão do Plano. A metodologia de alocação de recursos adotada pelo PPA, que vincula os gastos às ações previstas nos programas, tem provocado percepções de “engessamento” do Congresso e reações que levam a alterações, através de emendas, na proposta encaminhada pelo poder executivo. Outra dificuldade está relacionada ao uso da discricionariedade do poder executivo para executar a proposta orçamentária autorizada pelo Congresso. Talvez como repercussão dessas dificuldades, já se observa, no âmbito do Congresso, um movimento pela reforma orçamentária.

As informações de execução e de avaliação dos programas, sejam as apresentadas nos relatórios anuais de avaliação, ou as inseridas no SIGPlan, ou as fornecidas pelos analistas de planejamento da SPI, são pouco requisitadas pelos parlamentares. Eles demandam mais informações sobre o encaminhamento orçamentário-financeiro de emendas parlamentares, e a

consulta mais freqüentemente se faz aos sistemas de informação e aos técnicos dessas áreas. Para atender a essa demanda vinda de parlamentares e técnicos do legislativo está sendo desenvolvido pelo Senado Federal o projeto Siga Brasil¹⁴, que é um sistema informatizado para disponibilizar dados federais relativos ao planejamento, orçamento, fiscalização e controle. Esse sistema foi desenhado para implementar ferramentas de pesquisa, análise e criação de relatórios personalizados pelos próprios usuários. Por enquanto, ele é acessível apenas aos parlamentares e funcionários do Congresso, mas está sendo preparado para passar a ser acessível pela sociedade. Existe a proposta de compartilhar, através desse sistema, as bases de dados de diversos sistemas de informação do governo.

Secretaria de Gestão

A SPI e a Secretaria de Gestão, particularmente a Diretoria de Programas de Gestão, desenvolvem uma parceria para discutir formas de compatibilizar avaliações de programas com avaliações institucionais. Até o momento, as avaliações institucionais no governo federal são atribuição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, que as promove sob o enfoque da qualidade, com o objetivo de premiação e de certificação de organizações públicas que atingem padrões de excelência de nível internacional¹⁵. A partir de 2005, a metodologia de gestão do PPA orienta uma das etapas de avaliação – a avaliação do conjunto de programas setoriais – contemplando aspectos institucionais de gestão, incorporando elementos da metodologia de avaliação institucional.

Integração vertical na gestão das ações governamentais

O desenho original da metodologia de gestão do PPA, baseado no ciclo produtivo do gasto, foi fortemente influenciado por uma visão matricial, com a compreensão de que esse ciclo produtivo não obedece a estruturas e fronteiras administrativas. Com esse entendimento, a lógica da gestão por resultados não podia ficar ancorada exclusivamente nas organizações, pois a produção de resultados depende tanto da qualidade da gestão e da política levada por aquela organização quanto de outros atores, externos a ela. Essa lógica fez com que o foco da gestão fosse o programa, e não a organização.

A avaliação do PPA focaliza o programa, num primeiro momento, e, numa segunda etapa, os resultados de um conjunto de programas sob a responsabilidade de um órgão público. Na avaliação do PPA 2000-2003, o foco foi a análise dos resultados obtidos em relação aos objetivos setoriais e aos macro-objetivos do Plano Plurianual. Aspectos organizacionais de gestão não foram priorizados.

A experiência com a metodologia de gestão do PPA 2000-2003 mostrou a necessidade de reforçar os vínculos institucionais dos programas e de empoderar as organizações em sua capacidade de planejar, monitorar e avaliar as ações que executam. A constatação repercutiu nos aperfeiçoamentos introduzidos na metodologia a partir de 2004, em especial a criação das unidades de monitoramento e avaliação e dos comitês gestores de programas nos órgãos setoriais, além da incorporação de metodologia e instrumental para orientar a avaliação dos aspectos de gestão institucional dos programas.

O nível individual da avaliação de desempenho do servidor público federal é o que menos se realiza na prática. Algumas carreiras do serviço público recebem incentivos monetários a título de gratificação por desempenho, que tem pouco ou nenhuma relação com resultados alcançados no trabalho, com o cumprimento de metas organizacionais ou dos programas. Na metodologia de gestão do PPA não há referência sobre avaliação de desempenho dos servidores que trabalham nos programas.

¹⁴ Ver: <https://siga.senado.gov.br/siga/scripts/login/webiStart.jsp>

¹⁵ Ver: <http://www.pqsp.planejamento.gov.br/>

3. Para que avaliar?

A experiência brasileira em avaliação de políticas e programas públicos é anterior ao movimento de modernização da gestão pública. Integrando o Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais Aplicadas IPEA foi criado em 1964, com a atribuição de elaborar estudos e pesquisas nas áreas econômica e social e análises de políticas públicas brasileiras. A partir dos anos 1970, a prática de avaliar ações governamentais foi extensa, sobretudo na área social – educação e saúde, principalmente.

As avaliações realizadas nesse período tiveram uma origem predominantemente acadêmica, sendo executadas, na maioria dos casos, por universidades e centros de pesquisa, ou por consultorias. Essas avaliações, chamadas de “avaliação de terceira parte” tiveram como características comuns: a) o foco no desenho das políticas públicas; b) o não envolvimento de gestores e executores com o processo avaliativo, e c) uma aplicação sem regularidade, tanto no tempo quanto no uso de metodologias, impossibilitando a construção de séries históricas e o efetivo monitoramento da execução das políticas.

Essas características tornam essa experiência de avaliação importante para uma visualização global da ação governamental, mas é considerada pouco aplicável à melhoria da gestão (Ataíde, 2002, p.142). A avaliação externa aos programas continua sendo um mecanismo bastante utilizado no setor público, mesmo após a introdução da metodologia de gestão do PPA e foi considerada como uma metodologia mais confiável do que esta por alguns entrevistados.

A lógica que fundamenta a avaliação de programas do PPA

A metodologia de gestão do PPA introduziu uma outra compreensão de papel da avaliação. Seu objetivo é claramente gerencial: aperfeiçoar a gestão e a qualidade do gasto público. Com esse objetivo, as características da avaliação de programas do PPA também são outras:

a. institucionalização – é prevista em lei, com obrigatoriedade de apresentação de relatório anual de avaliação de todos os programas do PPA ao Congresso Nacional;

b. o foco – os programas são avaliados em relação aos resultados para a resolução do problema que o originou;

c. o conceito de avaliação – é avaliação gerencial que inclui uma noção de jogo de atores. Ela atua sobre o desempenho e os processos de trabalho, portanto, sobre o desenho e a estratégia de implementação do programa e de suas ações, e inclui a percepção do público beneficiário da ação governamental. A avaliação de programas integrantes do PPA é realizada pelo gerente do programa, que é responsabilizado pelo gasto e pelo impacto do gasto na sociedade, e sua equipe de execução. A partir do PPA 2004-2007, serão adotadas metodologias de avaliação em profundidade para programas selecionados e de avaliação *ex ante* para projetos de grande vulto. Essas metodologias estão em desenvolvimento.

d. a sistematização metodológica – a avaliação faz parte do ciclo de gestão, com regularidade anual e aplicação de metodologia comum a todos os programas.

A tentativa subjacente à implantação da metodologia de avaliação do PPA foi a de romper com a lógica da justificativa, tradicional em processos de auto-avaliação, e introduzir a lógica explicativa da avaliação de resultados. O conceito adotado é o de que resultados correspondem a alterações nos indicadores dos problemas que originaram os programas, refletindo evoluções no encaminhamento das soluções programadas. O princípio de olhar primeiro para os resultados e sequenciadamente a implementação e o desenho do programa gerou as perguntas básicas da avaliação: “conseguimos ou não os resultados esperados?” “O que funcionou e o que não funcionou na execução das ações do programa?”.

Avaliar resultados com essa lógica implicou em pensar a metodologia de avaliação em bases participativas, de usuários e beneficiários dos resultados – os cidadãos e a sociedade – seja das equipes executoras das ações. O envolvimento das equipes na avaliação do programa governamental tem como objetivo construir uma concepção de avaliação como movimentos de re-pactuação das condições de implementação do programa e de aperfeiçoamento permanente dos

processos de trabalho e das equipes de execução, através da incorporação de possíveis recomendações geradas pelas avaliações.

Uma das bases importantes para a lógica de avaliação do PPA é a compreensão de que o monitoramento integra a avaliação como um processo contínuo. O conceito adotado é o de monitoramento que ajuda a gerar resultados, portanto, em rede e por gestão de restrições, via SIGPlan.

“O monitoramento em rede significa que a alta gerência, ao entrar no sistema, poderia saber que programas estavam com dificuldades. Não há mais a possibilidade de dizer “eu não sabia”, e isso é muito importante. Isso romperia com as hierarquias por via digital – o sistema “ao-ao-ao” (descendo) e depois “ao-ao-ao” (subindo). Portanto, isso reduziria o tempo de conhecimento e decisão e cria-se o sistema de co-responsabilidade e compartilhamento. Significa que o monitoramento por resultados não pode ser um monitoramento passivo, que simplesmente informa a quem gosta de ter informações e controlar. O monitoramento por resultados é aquele que ajuda a gerar resultados. E, portanto, pela primeira vez, foi colocado um conceito de monitoramento que desconheço em outros países, mas que nos ajuda muito, e que nos parece promissor, que é que é o monitoramento por gestão de restrições”. (Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos).

No caso das ações executadas através dos pactos de concertamento entre a União, Estados e Municípios, ou mesmo em parcerias com o setor privado e o terceiro setor, o acompanhamento obedecerá a critérios de convivência e de trabalho conjunto. Não se propõe a imposição de instrumentos de gestão do PPA, embora haja empenho na disseminação da metodologia adotada no nível federal aos diferentes setores. A expectativa é a de que as ações descentralizadas de programas governamentais do PPA incorporarem o conceito de descentralização com co-responsabilidade, mais apropriado a um governo que se diz fortemente inspirado no princípio da democracia participativa, tanto dos outros níveis de governo quando da sociedade.

A prática de avaliação do PPA

Durante os 4 ciclos de avaliação dos programas e do Plano Plurianual 2000-2003¹⁶, a experiência e *stakeholders* foram indicando os pontos frágeis e os aperfeiçoamentos necessários na metodologia de avaliação.

Nas considerações do Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos, algumas fragilidades e dificuldades eram esperadas, considerando o contexto e a dinâmica da máquina pública brasileira. Mas o que interessava no primeiro momento era institucionalizar uma sistemática de avaliação e de prestação de contas dos resultados obtidos pelos programas à sociedade.

Quanto à intenção de institucionalizar a avaliação de programas na administração pública, as análises oficiais são de que ela já foi incorporada ao calendário de prestação de informações aos órgãos centrais, embora ainda haja diferenciações na maneira de conduzir a avaliação.

“(...) a maior parte pensa que o fará burocraticamente, e uma parte vê nisso uma grande oportunidade. Eu acho que os ministérios puderam pouco a pouco ir apropriando os resultados de avaliações quando elas eram procedidas de maneira não burocrática. Eu acho que sim, houve essa apropriação, nós temos notícias disso...”(Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos).

Ao que o Coordenador de Avaliação, da SPI, acrescenta:

“(...) do ponto de vista das equipes permanentes já se tem um ganho, porque já se tem uma certa estabilidade, a gente interage com servidores que passaram por 3 ciclos de avaliação já, e já incorporou... não no nível mais estratégico, mas no nível operacional (...)”

Há diferenciações também na qualidade das avaliações apresentadas pelas gerências dos programas. Era esperado que as avaliações não tivessem qualidade num primeiro momento. E o que se verificou foi uma *“qualidade razoavelmente baixa (...), numa modal, um quadro de verificação*

¹⁶ A avaliação do exercício 2004 ainda está em processo, sendo previsto na Lei que institui o PPA a entrega do relatório ao Congresso e ao público via Internet em 15 de setembro.

burocrática. Não havia avaliação propriamente dita, havia quase que um cumprir burocrático”. As avaliações apresentadas, em muitos casos, adotaram ou a lógica da justificativa, ou da omissão dos fatos, ou a da crítica ao governo e ao contexto de operação do programa.

A obtenção de informações sobre a execução descentralizada é outra zona de dificuldades no processo de avaliação. Grande parte das ações do governo federal atualmente é executada através de transferências voluntárias para prestação de serviços, obras etc e a lógica do resultado com a qual o programa é avaliado (produto gerado pela ação para a sociedade) não corresponde à lógica do repasse do dinheiro.

E o que falta muito é uma informação gerencial de qualidade sobre o que é feito com esse dinheiro que o governo federal repassa.(...) São convênios que estabelecem algumas metas, alguns insumos, algumas características de um determinado serviço ou obra, mas a gente não tem uma informação precisa sobre o resultado no final das contas. Acho que isso é uma grande deficiência (Coordenador de Avaliação, da SPI)

Uma questão levantada pelos entrevistados é relacionada ao uso da informação gerada no processo de avaliação, na verdade, à falta de uso de boas informações para gerar efeitos na administração pública. A fala do Coordenador de Avaliação representa a abordagem a esse aspecto:

O Ministério do Planejamento tem uma certa governabilidade sobre o processo de discussão... sobre a concepção, o desenho de programa, até do ponto de vista da estrutura alocativa mesmo, mas são captadas informações que a gente sente que o governo federal deveria processar de uma maneira mais tempestiva, informações sobre recursos humanos, recursos materiais, sobre infra-estrutura, sobre tempestividade na execução de recursos, enfim, ... a gente conta com o apoio dos parceiros, como é o caso da SEGES, que está atenta para essas questões, mas não é aproveitado na sua totalidade aquilo que é captado (...)

Quanto ao monitoramento, o que se verificou foi a baixa qualidade das informações e a falta de atualizações no SIGPlan por parte das gerências. Essa prática talvez esteja relacionada ao relativo insucesso inicial na proposta de gestão de restrições e no monitoramento em rede. Que pode estar associada a um outro ponto fraco identificado por diferentes atores entrevistados, que é a falta de mecanismos de contratualização na administração pública brasileira. A responsabilização de gerentes de programas pelos gastos e pelos resultados, presentes no discurso e no texto da Lei, não se concretiza em mecanismos oficiais de incentivos por resultados processuais e finalísticos dos programas acima do esperado, e nem em punições por não cumprimento do especificado no plano de gestão do Programa, ou pela não obtenção dos resultados previstos.

Em relação ao impacto que a avaliação do Plano Plurianual teve do ponto de vista do Congresso e da sociedade, a análise é a de que o esforço não obteve êxito até o momento.

“(...) nem a sociedade e muito menos o Congresso viram nesse documento – que é Lei e tem que ir anualmente – como um instrumento para melhorar sua percepção sobre a gestão do governo, sobre os resultados da gestão do governo. Creditam, de maneira limitada, mas creditam, muito mais valor aos pareceres do Tribunal de Contas do que à avaliação de governo. Normal, porque prevalece o princípio de que não interessa ao governo mostrar o que ele fez de errado. Há uma visão ainda, eu diria, uma visão muito pouco avançada, para não dizer atrasada, de compreender que o governo sempre vai querer esconder o que fez e mostrar muito bem o que nos interessa”. (Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos).

Essa visão de que não interessa a quem avalia mostrar todos os aspectos da execução dos programas talvez explique a permanência em setores da administração pública de conceitos que fundamentam a superioridade da prática de avaliação feita por agentes externos à execução dos programas. Estes conceitos servem de base a críticas feitas à proposta de avaliação adotada na metodologia de gestão do PPA. O ponto fraco mais apontado pelos críticos é a atribuição da tarefa de avaliar ao responsável pela execução da ação, o que prejudicaria a necessária isenção do avaliador. A lógica que fundamenta a crítica à abordagem de auto-avaliação tem como um de seus princípios o de que a tendência natural do gestor e de sua equipe é dizer que tudo de melhor foi feito, justificando mais do que explicando o que de bom e de ruim aconteceu na execução da ação

governamental – o que em nada contribui para a apreciação do trabalho realizado e a melhoria da gestão.

Todas essas fragilidades e dificuldades de incorporação da cultura de resultados, de avaliação e de prestação de contas à sociedade parecem fazer parte do complexo processo de mudança nas práticas da administração pública, e implica não apenas em mudar metodologias e procedimentos de gestão, mas também em construir os conceitos do que seja uma burocracia de resultados, em substituição aos conceitos de burocracia de meios. No entendimento do Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos,

a burocracia por resultados é a burocracia que, antes de mais nada, para poder tomar decisões, olha para fora, examina as diversas tendências e é capaz de construir sínteses em negociações sucessivas com os diversos interesses postos na sociedade (...) e não mais usar os protocolos clássicos da administração (...). Para isso a burocracia tem que olhar para fora, tem que aprender a escutar – porque ela não sabe, eu digo porque sou burocrata. (...) E por isso a auto-avaliação é muito importante. Porque a burocracia precisa aprender que uma burocracia por resultados não é uma burocracia de meios. Afinal, o que é uma burocracia por resultados? (...) Acho que a gente precisa amassar um pouco mais esse barro, esse conceito possível, porque é um conceito ainda vago, em construção. (Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos).

4. Implantação e Acompanhamento

A implantação da metodologia de gestão do PPA 2000-2003 foi um processo longo e complexo que articulou um conjunto de medidas relacionadas à preparação do terreno técnico e político para a recebê-la. As mais importantes foram:

- Seleção e formação, entre 1998 e 2002, de 284 analistas de planejamento e orçamento, com base em perfil profissional mais compatível com o processo de trabalho que se estava desenhando.

- Publicação de manuais¹⁷ de orientação e treinamento dos envolvidos.

- Publicação da Portaria nº 117/1998, do Ministério do Planejamento e Orçamento, alterada pela Portaria nº 42, de abril de 1999. Estas portarias fixam novas normas para a classificação das contas públicas, simplificando a tabela de classificação dos gastos. O modelo adotado durante 25 anos pelo governo federal, estados e municípios fazia uma classificação funcional-programática (por funções de governo – saúde, educação etc – e por atividades padronizadas, sem relação com o problema específico a ser resolvido). O novo modelo estabelece a organização de programas e ações em torno da solução de problemas ou atendimento de demandas específicas da sociedade, com estruturas idênticas no Plano e nos Orçamentos. Os estados e municípios têm autonomia para decidir a organização orçamentária a ser adotada, mas vários aderiram à metodologia.

- Tradução das ações em execução para a linguagem de programas de governo – entre dezembro de 1998 e março de 1999, foi realizado um inventário de ações executadas pelo governo, relacionando-as aos problemas e demandas da sociedade. Para realizá-lo, foram feitas reuniões com todos os ministérios, publicou-se um manual de Procedimento para o Inventário de Programas, desenvolveu-se um sistema informatizado com acesso via Internet, e foram mobilizadas 180 entidades nucleadoras, responsáveis por atividades-fim do governo. Essas entidades coordenaram o inventário em sua área de atuação. Simultaneamente, foram recadastrados todos os projetos e atividades objeto dos Orçamentos da União. A agregação das ações em torno de problemas e demandas sociais resultou em “embriões de programas”, analisados por equipes técnicas dos ministérios setoriais e do Ministério do Planejamento e Orçamento. O conjunto de programas em execução que resultou dessa análise serviu de referência para a elaboração dos programas do Plano Plurianual 2000-2003.

¹⁷ Manual de Elaboração e Gestão, Procedimentos para Inventário de Programas, Procedimento para a Elaboração das Orientações Estratégicas dos Ministérios, Procedimento para Elaboração de Programas, Cronograma Geral do Processo de Elaboração do Plano Plurianual.

- Criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em janeiro de 1999, com objetivo de facilitar a transformação da administração pública federal, através da integração das funções de planejamento, orçamento e gestão. Resultou da fusão entre o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Administração e Reforma do Estado. A missão definida para o novo ministério foi “promover a gestão empreendedora de recursos para o desenvolvimento sustentável do país”.

- Construção da Orientação Estratégica do Presidente da República – após cuidadosa preparação, orientada por consultores especializados, a orientação estratégica para o desenvolvimento do país expressou aspectos do programa do candidato à Presidência, que foi reeleito em 1998, resultados do Estudo dos Eixos e de estudos prospectivos setoriais. A reunião decisória com o Presidente da República foi realizada em março de 1999, com a participação do Ministro Chefe da Casa Civil, do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dos Secretários de Orçamento Federal e de Planejamento e Avaliação. Nela foi aprovada a Orientação Estratégica para os quatro anos do PPA, com 4 diretrizes (às quais o Congresso Nacional agregou outras 2), 28 macro-objetivos, e 5 agendas. O tema da gestão do Estado foi incorporado como uma das agendas que deveriam perpassar toda ação governamental. Os órgãos setoriais elaboraram as orientações estratégicas setoriais com o apoio de facilitadores, servidores do próprio ministério treinados para esta finalidade. Para elaborá-las, basearam-se na Orientação Estratégica do Presidente da República e na previsão de recursos da União para o setor.

- Elaboração do orçamento federal para o ano de 2000, em abril de 1999, baseado no cenário macroeconômico ajustado à política de estabilidade fiscal do governo. A disponibilidade global de recursos foi fixada e os recursos foram distribuídos de acordo com as prioridades fixadas na Orientação Estratégica do Presidente da República. Os programas considerados estratégicos, chamados de programas estruturantes, foram contemplados com maior volume de recursos nos orçamentos.

- Elaboração de programas, entre abril de agosto de 1999 – com apoio do inventário de programas, da orientação estratégica do Presidente da República, da orientação estratégica do Ministro, e a previsão de recursos da União por ministério, contando com um sistema informatizado, os ministérios elaboraram os programas. Os programas elaborados foram validados através de análises de consistência, de alinhamento com os macro-objetivos, e de estrutura organizacional para gerenciamento, realizadas por equipes compostas de representantes do ministério setorial, da Secretaria de Planejamento e Avaliação (que logo depois se reestruturou como Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos para se adequar às necessidades de gerenciamento do PPA) e da Secretaria de Orçamento Federal.

- Elaboração do projeto de lei do Plano Plurianual pelas áreas de planejamento e orçamento do governo. Além de encaminhar para aprovação pelo Congresso Nacional os 365 programas que integravam o plano plurianual, o projeto de lei teve o propósito de buscar o referendo para os seguintes princípios considerados fundamentais: a) integridade do PPA: as alterações na proposta enviada pelo Executivo são dificultadas; b) integração plano e orçamentos: o programa passa a ser o elo entre os instrumentos legais de gestão do gasto público – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos da União; c) flexibilidade: alterações nas ações previstas no Plano são feitas por meio da lei orçamentária anual, com base nas avaliações periódicas; d) avaliação, com o propósito de produzir efeito no estabelecimento de prioridades e metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

- Indicação e preparação dos gerentes de programas – o perfil profissional desejável para o gerente de programa foi aprovado em reunião com o Presidente da República, que incumbiu os ministros para designar os gerentes para os programas sob responsabilidade de seu órgão. O processo de capacitação para exercer a função constou de eventos coletivos e acompanhamento individualizado pelos monitores da SPI. Teve início com reunião coletiva com o Presidente da República, de caráter motivacional. Em seguida, todos os gerentes participaram de seminário de 2 dias, que objetivou disseminar os fundamentos da metodologia de gestão, os princípios gerais da gerência de programa e o trabalho a ser executado. Durante a realização do seminário, foi realizado pela Escola Nacional de Administração Pública ENAP um levantamento de necessidades de

treinamento (ENAP, 1999), que serviu de base para a programação de cursos de desenvolvimento gerencial oferecidos pela Escola para gerentes de programas e suas equipes, em continuidade ao processo de capacitação.

- Capacitação como estratégia de orientação e acompanhamento aos gerentes por parte da SPI durante a execução do PPA, nas revisões e na preparação do próximo PPA.
- A elaboração do PPA 2004-2007, que aconteceu no momento de eleição para o governo federal, recebeu o apoio de 13 projetos que objetivaram subsidiar a elaboração dos programas e aperfeiçoar o modelo de gestão. Entre eles, a avaliação dos quatro anos do PPA 2000-2003, com vistas a identificar necessidades de aperfeiçoamento na metodologia, e melhorias no SIGPlan, tanto nos relatórios oferecidos quanto nos mecanismos de alimentação.

5. Características do sistema

5.1. O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual

O modelo de gestão do plano plurianual incorporou duas novidades a partir do PPA 2004-2007: a implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual e uma orientação institucionalizada para a adoção de um processo participativo na avaliação dos programas.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, composto pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e pelas Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs) em cada órgão setorial, tem, entre suas incumbências, a de integrar as várias iniciativas de avaliação inseridas na metodologia de gestão do Plano a partir de 2004. Essas iniciativas são: avaliação anual do PPA; avaliação em profundidade de programas selecionados, avaliação de iniciativa setorial; avaliação de iniciativa não-governamental, avaliação dos pactos de concertamento, sempre na perspectiva de atender às exigências por maior efetividade e transparência na aplicação dos recursos públicos.

A metodologia de avaliação anual do PPA é a única implantada, com o exercício de 4 ciclos de avaliação no PPA 2000-2003, e a avaliação de 2004, ainda em andamento. A metodologia de avaliação descrita abaixo incorporou aperfeiçoamentos e está sendo aplicada nesse formato pela primeira vez.

5.2. O processo de monitoramento e avaliação: o SIGPLAN

O SIGPlan é o sistema informatizado através do qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desempenha suas funções de gestão do Plano Plurianual. Ele é considerado um avanço no processo de gerenciamento do desempenho físico das ações governamentais.

Durante a execução dos programas, os focos de acompanhamento são:

- Monitoramento dos desafios: acompanhar e identificar a evolução do cenário macroeconômico vis a vis a concretização das orientações estratégicas do Presidente da República;
- Monitoramento de grupos de programas, ou recortes de programas, com afinidade temática ou interesse estratégico e que se relacionam diagonalmente e horizontalmente tanto com a estrutura do governo federal quanto com os demais níveis federativos. Pela característica de intersetorialidade, exige permanente gestão de restrições. São exemplos, os programas ligados a meio-ambiente, questões de gênero, de juventude, etnia, direitos humanos e gestão democrática.
- Monitoramento dos pactos de concertação: o acompanhamento dos acordos firmados em torno de ações do PPA com os outros entes públicos e privados é feito em acordo com os atores sociais e políticos locais, sob a coordenação da Câmara Setorial específica, coordenada pela Casa Civil, respeitando os níveis de capacidade de governo e governabilidade de cada organização envolvida.

A base de dados do SIGPlan contém informações sobre a execução das ações, seu gerenciamento e monitoramento, e informações orçamentárias e financeiras sobre cada programa. É composta de dados provenientes das seguintes fontes:

- dados do plano plurianual, que fornecem as informações sobre características dos programas;

- dados gerenciais fornecidos pelos gerentes de programas;
- dados do Sistema Integrado de Dados Orçamentários - o SIDOR;
- dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - o SIAFI;
- dados de monitoramento, informados pela Secretaria de Planejamento e Investimentos

Estratégicos

As informações relativas a orçamento e à execução financeira dos programas são atualizadas semanalmente, através de conexão com as bases de dados do SIDOR e SIAFI. A periodicidade de atualização das informações de monitoramento pelas equipes gerenciais do programa ainda está sendo estudada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, assim como a forma de institucionalizar a exigência, o que não é o caso do preenchimento do módulo de avaliação, que já tem um cronograma definido.

O sistema apresenta os seguintes módulos:

1. Módulo Gerente: Cadastro de programas; y Painel de controle, com informações do programa como: dados gerais, informações de situação, vinculação orçamentária e financiamentos, agenda de eventos, indicadores e ações, responsável (gerente e monitor), indicadores de resultado, execução física e financeira do Programa e suas ações, restrições do Programa, e relatórios

2. Programação Plurianual Físico-Financeira

3. Módulo Avaliação: Avaliação Gerente; y Avaliação Setorial

4. Programas com Gerenciamento Intensivo: Fluxo de Recursos; y Relatório de Situação

5. Gestão de Restrições: Programas com Gerenciamento Intensivo; y Demais programas

6. Cadastro de Usuários

7. Módulo Sociedade¹⁸

O SIGPlan foi desenvolvido para ser executado em ambiente Internet, utilizando o Navegador Internet Explorer 5.5 ou superior, independentemente da configuração de hardware do equipamento.

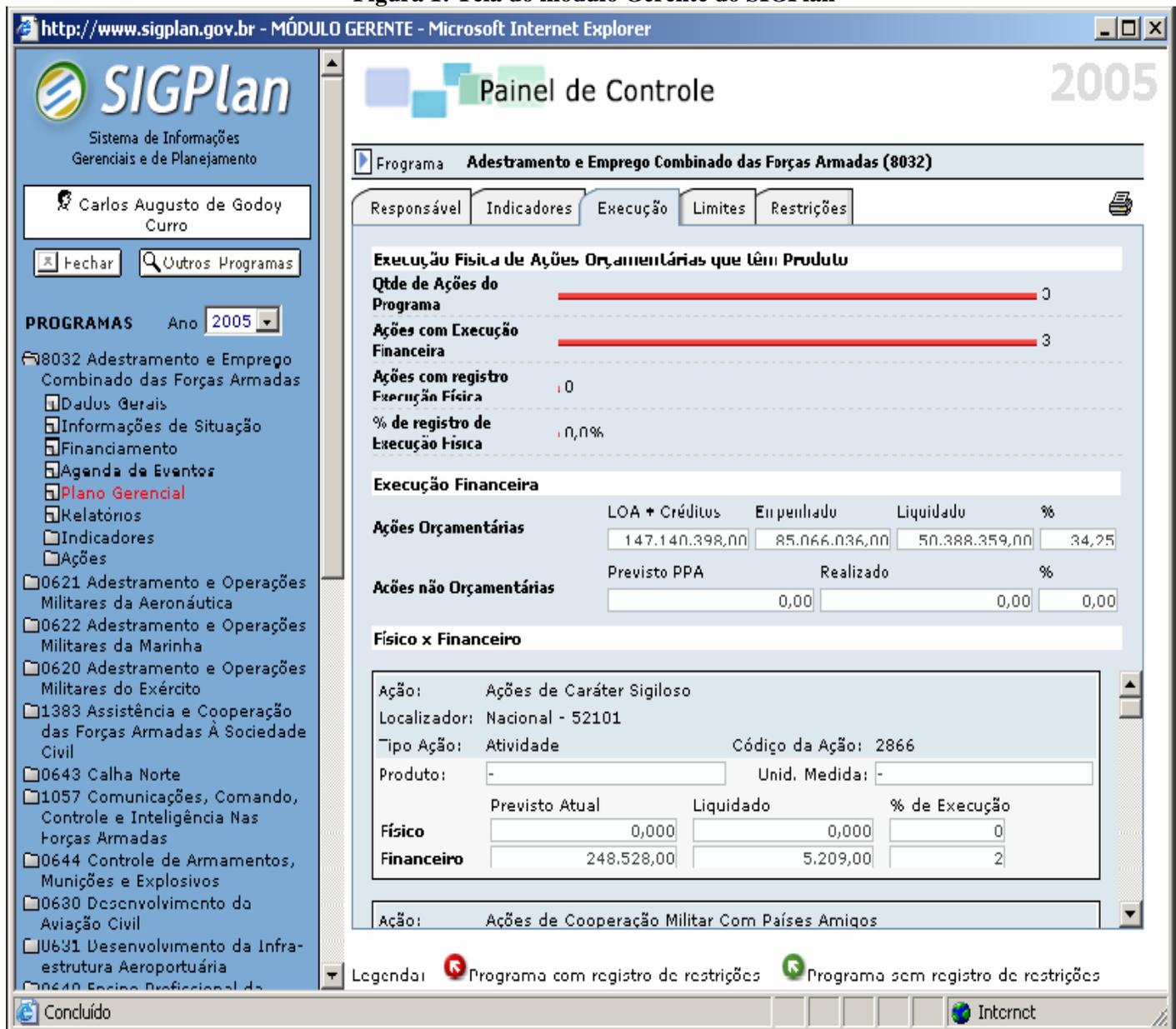
O endereço do SIGPlan na Internet é: <http://www.sigplan.gov.br>. Também é possível acessar pela página do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no endereço www.planejamento.gov.br;

Como ainda é de uso restrito, é preciso informar o usuário e a senha de acesso. Ao entrar no sistema, as informações são disponibilizadas de acordo com o perfil de usuário.

A título de ilustração, a Figura 1 apresenta uma tela do painel de controle do módulo do gerente.

¹⁸ Este módulo, previsto na Lei do PPA 2004-2007, ainda não está em funcionamento por dificuldades técnicas.

Figura 1: Tela do módulo Gerente do SIGPlan



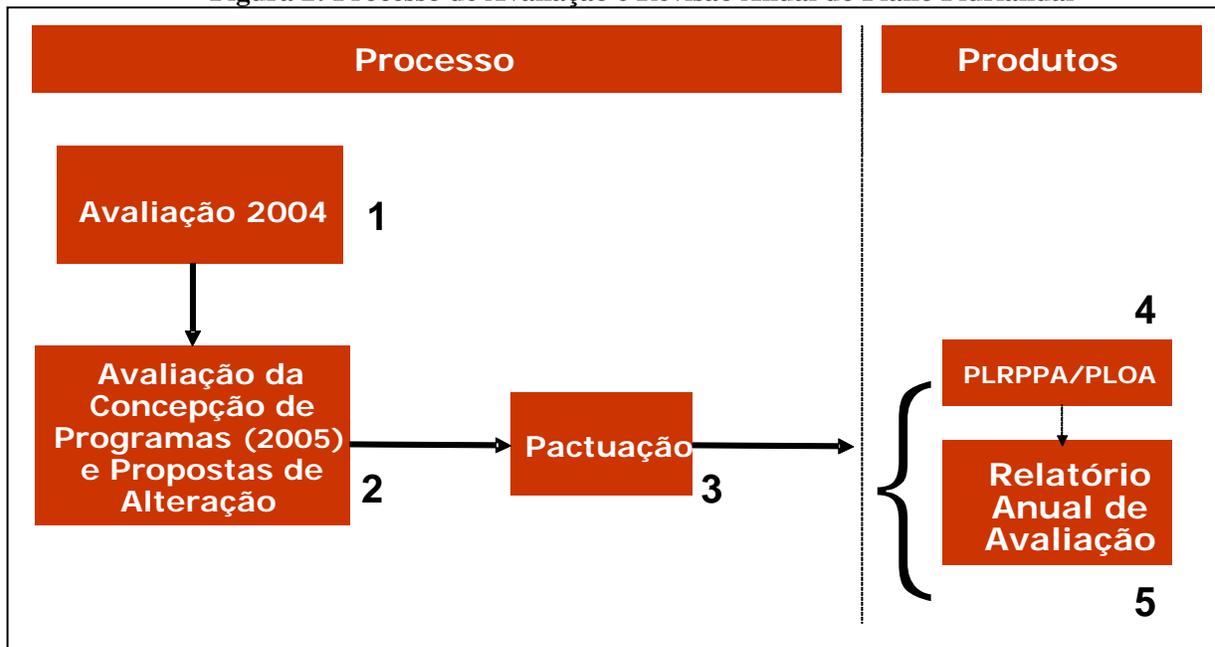
Fonte: Manual do SIGPlan, módulo Gerente. MPOG/SPI, 2004

5.3.O processo de avaliação anual do Plano Plurianual

O processo de avaliação anual do PPA, que culmina com a publicação e entrega do Relatório Anual de Avaliação ao Congresso Nacional, ocupa o período de janeiro a setembro, e acontece em 5 momentos, englobando a avaliação do exercício anterior e a pactuação para o próximo exercício, como mostra a figura 2.

No momento 1, entre janeiro e março, avalia-se a execução dos programas no exercício anterior considerando a análise dos resultados alcançados, da concepção, e da implementação. As etapas que compõem a avaliação dos programas serão descritas mais adiante.

Figura 2: Processo de Avaliação e Revisão Anual do Plano Plurianual



Fonte: MPOG/SPI: Manual de Avaliação Anual do PPA 2004-2007, ano base 2004.

No momento 2, a partir de abril, avalia-se a concepção dos programas em execução no exercício atual, tendo em vista propor alterações na concepção original.

Os resultados dos momentos 1 e 2 subsidiarão a revisão do PPA e a elaboração da proposta orçamentária para o próximo exercício.

O momento 3 é de negociação e validação das propostas orçamentárias e de revisão dos programas entre o Ministério do Planejamento e os ministérios setoriais.

O momento 4, até 31 de agosto, é o encaminhamento para o Congresso Nacional dos projetos de lei do PPA revisado (PLRPPA) e do orçamento anual (PLOA) para o próximo exercício.

O momento 5, até 15 de setembro de cada ano, é a preparação e o encaminhamento do Relatório Anual de Avaliação.

A descrição do processo de avaliação do PPA, apresentada a seguir, abordará apenas o momento 1, que é a avaliação anual dos programas e do plano plurianual, que resulta no Relatório Anual de Avaliação e que tem como expectativa a de que subsidie a apreciação, pelo Congresso, das propostas de revisão do PPA e do orçamento para o exercício seguinte.

5.4. Etapas e instâncias de avaliação

A avaliação anual do PPA é realizada em três etapas, pelas três instâncias de implementação do Plano Plurianual: gerente de programas, ministério setorial e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A figura 3 ilustra as etapas e instâncias que compõem o processo.

O processo é implementado de forma sistematizada, os roteiros de avaliação são disponibilizados e devem ser preenchidos no SIGPlan, em módulo específico, e a transmissão das avaliações é realizada via Internet, através do sistema operacional.

As questões que compõem os questionários de avaliação de programa e avaliação setorial são, ao mesmo tempo, guia de avaliação. Elas são formuladas para respostas abertas e respostas fechadas. Neste caso, há sempre um campo aberto para justificativas. Algumas questões que apresentam alternativas fechadas de resposta não são aceitas pelo sistema sem o preenchimento do campo de justificativa.

Etapa 1: A avaliação do programa pela equipe gerencial

A equipe de execução, coordenada pelo gerente de programa e coordenadores de ação é a instância onde ocorre a primeira etapa da avaliação dos programas. A expectativa é a de que o processo avaliativo se transforme em um processo de aprendizagem e repactuação de compromissos, dentro das equipes, em torno de novas metas de desempenho. A participação desses atores é considerada ainda mais importante quando o programa é de natureza multissetorial.

São considerados interessados e com recomendação para que participem do processo avaliativo: a equipe gerencial, coordenadores de ação e suas equipes, parceiros (governos estaduais e municipais, ONGs, setor privado) e os beneficiários dos programas.

Nesta etapa, a avaliação é orientada por um questionário organizado em três blocos de assuntos: concepção, implementação e resultados do programa.

• *Avaliação da concepção do programa* – um conjunto de 4 questões analisa a influência dos seguintes aspectos do desenho na implementação e obtenção de resultados do programa:

- ✓ Definição adequada dos objetivos;
- ✓ Caracterização e dimensionamento do público-alvo;
- ✓ Regionalização;
- ✓ Pertinência e suficiência das ações e das metas físicas;
- ✓ Adequação de indicadores;
- ✓ Matriz de fontes de financiamento.

• *Implementação do programa* – as 29 questões desse conjunto buscam os fatores críticos de sucesso na execução do programa que interferiram na obtenção dos resultados:

- ✓ Suficiência e adequação dos meios para implementação e o gerenciamento do programa;
- ✓ Disponibilidade de informações para o monitoramento e controle da execução das ações do programa, inclusive aquelas que são descentralizadas ou que têm executores externos;
- ✓ Análise das restrições que dificultam o desempenho.

• *Resultados do programa* – nesse conjunto são relatados os

- ✓ Resultados obtidos no período;
- ✓ Mudanças nos índices dos indicadores em relação ao objetivo do programa;
- ✓ Nível de cobertura do público-alvo;
- ✓ Nível de satisfação do beneficiário.

Figura 3: Etapas e instâncias da Avaliação Anual do PPA



Fonte: MPOG/SPI. Manual de Avaliação Anual do PPA 2004-2007

Etapa 2: A avaliação setorial

A Avaliação Setorial tem a finalidade de avaliar a contribuição e a adequação dos resultados dos programas aos objetivos setoriais estabelecidos pelo ministério. São abordados aspectos que também visam identificar aperfeiçoamentos necessários na coordenação e nos procedimentos do órgão para facilitar a gestão de programas.

É recomendado que o processo de avaliação setorial seja conduzido pelo Comitê de Coordenação de Programas de cada ministério.

A avaliação é orientada por um questionário organizado em três blocos de assuntos: concepção do conjunto de programas, resultados do conjunto de programas, e gestão setorial do programas.

- *Avaliação da concepção do conjunto de programas* – as 11 questões desse bloco analisam:

- ✓ Consistência entre a concepção do conjunto de programas sob responsabilidade do órgão e os objetivos setoriais e os desafios do PPA;

- ✓ Suficiência e adequação às orientações estratégicas do órgão setorial;

- ✓ Reformulações e reprogramações necessárias.

- *Avaliação quanto aos resultados do conjunto de programas* – 4 questões buscam análises de como o órgão setorial obteve ou não os resultados nos programas:

- ✓ Principais resultados obtidos;

- ✓ Fatores de sucesso para o alcance dos resultados;

- ✓ Dificuldades para atingir os resultados;

- ✓ Contribuição dos resultados da política setorial para a estratégia de governo (Orientações Estratégicas do PPA e Metas Presidenciais)

- *Avaliação da gestão setorial* – um conjunto de 13 questões busca avaliar o grau de adequação da coordenação e dos procedimentos do órgão à gestão dos programas e identificar aperfeiçoamentos necessários:

- ✓ Coordenação (arranjo institucional e processo decisório);

- ✓ Formulação estratégica setorial;

- ✓ Relações com a sociedade;

- ✓ Informação e conhecimento;

- ✓ Operacionalização dos programas;

- ✓ Indicadores processuais, e

- ✓ Indicadores finalísticos.

Etapa 3: A Avaliação do Plano

A Avaliação do Plano é coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e realizada pela Comissão de Monitoramento e Avaliação. Compreende três atividades:

- *Avaliação dos desafios do Plano Plurianual* – considerando os resultados obtidos nas duas etapas anteriores, a base estratégica do plano é avaliada, isto é, se os desafios propostos estão sendo superados.

- *Avaliação do cenário macroeconômico* – avalia o contexto econômico, seus reflexos sobre o montante de recursos alocados no Plano e sobre a programação. Baseia-se no comportamento das variáveis macroeconômicas durante a execução dos programas, e o cenário que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano em curso.

- *Avaliação da gestão do Plano* – analisa a capacidade do Governo Federal para implementar o plano. Baseia-se na análise estatística dos dados obtidos nas duas etapas iniciais e dos fatores que dificultaram a implementação e o alcance dos objetivos dos programas. O objetivo é identificar restrições comuns aos programas que possam ser solucionadas de forma sistêmica.

5.5.O produto da avaliação do Plano Plurianual

Além da esperada repercussão no aperfeiçoamento da gestão dos programas e no processo de alocação de recursos, o processo de avaliação do Plano Plurianual gera um relatório anual que é

encaminhado em setembro ao Congresso Nacional e divulgado à sociedade pela Internet. O conteúdo da avaliação é estabelecido na lei que dispõe sobre o Plano Plurianual¹⁹. Para o período mais recente, a definição de conteúdo da avaliação estipula os seguintes aspectos:

I – comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual, explicitando, quando for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II – demonstrativo, para cada ação: a) valores previstos na Lei que institui o PPA e suas modificações; b) execução física e orçamentária nos exercícios de vigência do PPA; c) dotações constantes da lei orçamentária em vigor e as previstas na proposta orçamentária para o exercício subsequente; y d) estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, tanto das ações constantes da Lei e suas alterações, como das novas ações previstas para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária;

III – demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos;

IV – avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias;

V – justificativa, por projeto de grande vulto, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final do exercício anterior, em valor superior ao valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

VI – justificativa, por projeto de grande vulto, em 2005, 2006 e 2007, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final dos exercícios anteriores, em valor inferior a 15%, 30% e 50%, respectivamente, do valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

VII – justificativa da não-inclusão, na proposta de lei orçamentária para o exercício subsequente, de projetos já iniciados ou que, de acordo com as respectivas datas de início e de término, constantes do Plano Plurianual, deveriam constar da proposta, e apresentação, para esses últimos, de nova data prevista para o início;

5.6. O ponto de vista das unidades executoras dos programas

Assim como os outros atores entrevistados, nas unidades executoras dos programas governamentais, a percepção é a de que a implantação da metodologia de planejamento do PPA significou um grande avanço na qualidade da gestão pública. Com algumas ressalvas:

✓ nem todos os setores incorporaram no mesmo nível e ainda não é possível assegurar que tenha havido uma mudança para a cultura de resultados na burocracia federal (embora haja ilhas de excelência nesse aspecto);

✓ a impossibilidade de um exercício pleno da metodologia de gestão devido aos contingenciamentos orçamentários que ocorrem ao longo dos anos e que comprometem a execução das ações. Ou seja, o plano plurianual perde a validade logo no início da execução e o que é planejado não tem condições de ser executado – o que pode gerar um descrédito nos gestores quanto à validade e utilidade do processo de planejamento.

Talvez como um reflexo da tendência pelo monitoramento e controle da execução das ações governamentais, o desenvolvimento e o uso de sistemas de informações gerenciais na administração pública federal foi muito disseminado nos últimos anos. Com graus variados de sofisticação, os órgãos setoriais estão multiplicando internamente os sistemas, que solicitam relatórios de execução em diferentes formatos, de acordo com o destinatário da informação. Há também diferenciação no uso de instrumentos e processos de coleta de dados junto aos executores diretos das ações e aos seus beneficiários, gerando uma carga maior de trabalho para gerenciar a informação de execução dos programas.

O SIGPlan é considerado mais um sistema que precisa ser alimentado. Como ele tem se mostrado pouco útil para a ação cotidiana de gerenciamento das ações e do programa, a motivação

¹⁹ Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que institui o PPA para o período 2004-2007.

para alimentá-lo acontece mais nos momentos em que há obrigatoriedade legal, como é o caso da avaliação anual do PPA. Para a gestão cotidiana, os programas governamentais, de maneira geral, têm os seus sistemas internos de monitoramento, ainda que em planilhas bastante simples, algumas até em papel.

6. Uso da informação derivada do processo de avaliação

Em teoria, as informações geradas no processo de avaliação do PPA são usadas para orientar decisões gerenciais nos diferentes níveis de governo.

No caso do Poder Executivo, responsável pela execução do PPA, elas permitem:

- no nível estratégico:
 - ✓ correlacionar a contribuição dos resultados do conjunto dos programas com os objetivos e metas estabelecidos no âmbito de cada Ministério e no do governo como um todo;
 - ✓ elaborar uma agenda de compromissos voltada à superação de restrições e ao aproveitamento de oportunidades para o aperfeiçoamento das políticas e dos programas;
 - ✓ balizar a tomada de decisões estratégicas relacionadas à alocação de recursos e à criação ou extinção de programas e ações.
- No nível tático:
 - ✓ promover o aprendizado, ampliando o conhecimento de todos os envolvidos na gestão e execução dos programas;
 - ✓ identificar restrições, oportunidades e propor aperfeiçoamentos no desenho e na gestão dos programas;
 - ✓ negociar, no nível estratégico, as mudanças necessárias ao aperfeiçoamento dos programas;
 - ✓ fomentar a integração das ações executadas por unidades administrativas diferentes e pactuar uma agenda de metas e resultados entre a gerência e os coordenadores de ação.
- no nível operacional:
 - ✓ posicionar a execução das ações no contexto do programa como um todo e no do conjunto de programas do setor;

Na prática, a metodologia que encadeia, de modo mais explícito, as atividades de avaliação e revisão anual dos programas e do PPA está sendo usada pela primeira vez. Portanto, ainda não é possível observar se ela induz o uso das informações de avaliação nos processos de (re)desenho e (re)planejamento dos programas e políticas, melhorias na gestão da implementação das ações, e, muito menos, se resulta em melhorias na qualidade, produtividade e efetividade dos serviços públicos.

Foi observada nas entrevistas a existência de uma percepção de que a utilização de sistemas de informações gerenciais representa novas formas de controle, percepção que é reforçada pela inexistência de mecanismos de feedback para os executores sobre o trabalho realizado, assim como de incentivos decorrentes dos resultados relatados.

“(...) claro que é nosso trabalho como gestores e coordenadores prestar as informações, mas que tenha, não sei se a palavra é a melhor, tenha a contra partida do retorno dessas informações, das informações geradas a partir dos dados fornecidos, eu acho que o sistema se completará na medida em que nós, coordenadores e gestores, tenhamos a possibilidade de saber o que acontece nos demais projetos (...) O SIGPlan, como sistema do Estado, do governo, precisa ter como meta lá na frente, poder transmitir para a sociedade as ações do governo no seu conjunto... e aí ele cumpre o seu papel e a gente não vai ficar chateado de passar o dia inteiro preenchendo os dados porque sabe que no mês que vêm isso é um relatório que circulou, que a imprensa deu divulgação, foi notícia ... e as informações possam a ser públicas e aí acho que se fez um sistema de acompanhamento, acho que esse é o grande desafio” (Coordenador de Ação de programa governamental).

Em relação ao Congresso Nacional, a intenção que criou a obrigatoriedade do encaminhamento do Relatório Anual de Avaliação foi a de que as informações geradas subsidiassem a discussão parlamentar sobre a continuidade dos programas do PPA e a alocação de

recursos orçamentários para o exercício seguinte. O que não tem se verificado na prática, pelo grau de importância que o Congresso tem atribuído ao Relatório de Avaliação – muito menor do que a que atribui ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Outro usuário teórico das informações geradas pela avaliação do PPA é a sociedade. O módulo de informações do SIGPlan para a sociedade ainda não está disponível, mas algumas informações sobre o PPA podem ser acessadas no portal do Ministério do Planejamento (www.planejamento.gov.br) e nos endereços eletrônicos especialmente criados para os conteúdos dos programas. No endereço <http://www.abrasil.gov.br>, estão disponíveis informações individualizadas sobre os objetivos, as ações e os resultados dos programas do PPA 2000-2003 – Plano Avança Brasil. Apesar da lapela que indica acesso às principais avaliações dos programas, não há conteúdo disponível. No endereço <http://www.planobrasil.gov.br>, há informações sobre o atual Plano Plurianual e a relação de programas, mas ainda não há informações individualizadas sobre os programas. Neste endereço já pode ser acessado o conteúdo do primeiro capítulo do Relatório Anual de Avaliação do PPA, que trata da avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas e as razões para as discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados em 2004 e as justificativas da não-inclusão de projetos já iniciados na proposta de lei orçamentária para o exercício 2005. São apresentados ainda, em forma de anexos, os demonstrativos, para cada ação do Plano, dos valores previstos e suas modificações; as dotações constantes na lei orçamentária em vigor e as previstas na proposta orçamentária para o próximo exercício, e as estimativas de metas físicas e valores financeiros para os três exercícios subsequentes.

O entendimento de que as informações produzidas no processo de monitoramento e avaliação do PPA favorecem a transparência das ações governamentais está presente no discurso oficial, na descrição do processo e é consenso entre os entrevistados. Apesar do aumento na disponibilização de informações governamentais, o acesso a elas pela sociedade ainda é dificultado seja pela linguagem técnica dos relatórios, seja porque a participação cidadã é um exercício que ainda está se implantando no Brasil.

Os mecanismos de participação da sociedade nos processos decisórios sobre gastos públicos e direcionamento das políticas, e na avaliação das ações governamentais – propostos para atingir os diferentes setores e em níveis local e regional – estão se estruturando com mais força a partir da eleição do último governo. A política de participação da sociedade vem se concretizando na forma de estruturação de conselhos setoriais, comissões tripartite (setor público, setor privado e sociedade), fóruns e conferências públicas, organizadas a partir do nível local, consulta pública, além da disseminação de ouvidorias, presentes em boa parte dos órgãos públicos.

De acordo com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, a metodologia de gestão das políticas públicas e do PPA

(...) hoje já começa a dar resultado no sentido de que os órgãos têm programas de trabalho mais bem estruturados, com indicadores, metas mais factíveis e possibilidade de acompanhamento. Agora, é fundamental integrar a gestão para que os planos e o orçamento se materializem em melhores resultados para a população²⁰.

Essa fala traduz o reconhecimento oficial de que ainda há trilhas importantes a serem caminhadas para que a cultura pública focada nos usuários e na eficácia, eficiência e efetividade do gasto público seja incorporada de fato no setor público brasileiro.

B. Sistema de Metas Presidenciais – SIGOV

1. Origem, antecedentes do processo de desenho e implementação do Sistema de Metas Presidenciais – SIGOV

Na origem do Sistema de Metas Presidenciais está a constatação, feita pelo governo eleito em 2002, da enorme desproporção entre os recursos governamentais existentes e as enormes

²⁰ http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/noticias_2005/machado_destaca_avancos_na_gestao_publica.htm

expectativas sociais geradas no processo eleitoral. Ao lado disso, a instalação do novo governo levantou a necessidade de estruturar um sistema de alta direção para auxiliar e assessorar a atuação do Presidente da República nos diversos campos e domínios por onde transita, e para dotar o processo decisório da direção estratégica de governo de condições de segurança e direcionalidade (Belchior, 2004).

Um sistema de alta direção, ao lado do assessoramento técnico e político, precisa contar com o apoio de um sistema de monitoramento capaz de obter informações fidedignas sobre o andamento das ações com maior prioridade para o governo. Além dessa condição, o sistema precisaria apoiar os órgãos no equacionamento de entraves à execução, promovendo a articulação das ações governamentais através da integração de atores e meios de diferentes setores.

Durante o primeiro ano de governo, uma equipe da Assessoria Especial do Presidente atuou no sentido de estruturar o sistema de alta direção e “*em alguns processos sensíveis de governo, particularmente aqueles que constituíam ações estratégicas e envolviam um grande número de ministérios*” (Belchior, 2004). No final do ano, em reunião com a coordenação de governo, o Presidente da República demandou a definição de algumas ações de governo prioritárias, para que tivessem um acompanhamento e um olhar mais direto dele, Presidente. O pedido provavelmente tenha vindo da percepção da disparidade entre as demandas sociais e os recursos disponíveis, da importância de haver uma decisão sobre prioridades assumida pelo conjunto do governo, e da necessidade de ter um acompanhamento mais intensivo para que resultados relevantes fossem produzidos pelas ações definidas como prioridades. O pedido foi feito à Assessoria Especial, que trabalhou no processo de definição de metas presidenciais, que passou a compor a agenda estratégica em 2004.

O processo de definição das metas presidenciais partiu do debate estabelecido nas câmaras de políticas setoriais (Câmara de Desenvolvimento Econômico, de Desenvolvimento Social e Infraestrutura), envolveu todos os ministérios, e fechou na coordenação do governo, em reunião ministerial, em janeiro de 2004. A descrição do processo de definição das metas presidenciais está apresentada mais à frente.

Ainda em 2003, ao analisar as debilidades no sistema de alta direção do Presidente, um comitê que coordenava as ações do Gabinete Pessoal e Assessoria Especial do Presidente decidiu pela implantação de um sistema de apoio informatizado que foi disponibilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Belchior, 2004). O Sistema de Informação e Gestão para a Governabilidade – SIGOB, módulo Centro de Gestão Presidencial foi implantado no Gabinete Pessoal do Presidente, com o propósito de apoiar a programação estratégica e gestão operacional da agenda presidencial. A estruturação da Presidência da República já vinha recebendo o apoio técnico de um projeto regional do PNUD.

Ao mesmo tempo, o exercício com um sistema informatizado para acompanhamento das ações do governo, utilizado na Presidência da República desde o governo anterior, vinha mostrando sua inadequação às necessidades colocadas para o acompanhamento das metas presidenciais na forma em que se pretendia.

Em janeiro de 2004, um conjunto de condições institucionais e políticas levou a Presidência da República a reformular seu assessoramento técnico-político, ao mesmo tempo em que promoveu a primeira reforma ministerial.

Tradicionalmente, o assessoramento técnico-político do Presidente da República do Brasil é executado pela Casa Civil, atuando em 4 áreas: assuntos federativos, assuntos jurídicos, assuntos parlamentares e coordenação da ação governamental. Com a reforma, as assessorias federativa e parlamentar passaram a fazer parte da estrutura da Secretaria de Coordenação Política e Articulação Institucional, novo ministério ligado à Presidência da República. A Casa Civil estruturou-se com as subchefias de Assuntos Jurídicos, Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais e acrescentou uma subchefia para Articulação e Monitoramento, com atribuições para articular condições para a ação governamental, especialmente no espaço das Câmaras de Governo, e de monitoramento das metas presidenciais. A equipe que assumiu essas atribuições foi, em boa parte,

oriunda da Assessoria Especial do Presidente, que já vinha conduzindo o processo de definição das metas presidenciais e desenhando a metodologia de acompanhamento.

2. Marco Institucional e contexto político hoje

A Subchefia de Monitoramento e Articulação – SAM²¹, criada oficialmente em agosto de 2004, tem as seguintes atribuições:

- a. Monitorar os objetivos e metas prioritárias definidos pelo Presidente da República;
- b. coordenar, monitorar e avaliar os resultados dos programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República;
- c. exercer as funções de Secretaria Executiva das Câmaras do Conselho de Governo coordenadas pela Casa Civil, articulando as ações estratégicas de governo;
- d. subsidiar a formulação da agenda geral do governo, em especial no que se refere às metas, programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República;
- e. planejar, coordenar e supervisionar a implementação dos sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental.

Os documentos oficiais, incluindo o marco legal do Plano Plurianual, falam em ação conjunta entre Casa Civil e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na gestão estratégica, que compreende o monitoramento, a avaliação e a revisão dos desafios e dos programas prioritários do Plano Plurianual (Decreto 5233, de 6/10/2004, Art. 1, § 1º). Na descrição das atribuições ligadas a monitoramento e avaliação da ação governamental, há uma área de sobreposição de funções entre a Subchefia de Monitoramento e Articulação (Casa Civil) e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Ministério do Planejamento), que gerencia o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual. A postura é de cooperação entre as equipes e de integração entre os sistemas.

O objetivo do monitoramento das Metas Presidenciais foi definido em consonância com o modelo de gestão do PPA 2004-2007, e abarca o acompanhamento dos resultados das ações de governo consideradas prioritárias e o apoio aos ministérios para o equacionamento dos entraves à execução. A ferramenta de acompanhamento do Sistema de Metas Presidenciais, o SIGOV, compartilha base de dados com o SIGPlan e as equipes de monitores da SPI e da SAM interagem no processo de trabalho.

O SIGOV corresponde ao Sistema de Programação e Gestão de Metas Presidenciais por Resultados, módulo do SIGOB que foi cedido pelo PNUD, no mesmo acordo de cooperação que já estava em atividade em outras áreas da Presidência da República. Ele está sendo submetido a alterações para compatibilizá-lo à metodologia de monitoramento e articulação adotada pela Casa Civil e adequar denominações e conceitos aos demais sistemas de informação usados pelo governo federal. *“A maior preocupação era não sobrepor informações já coletadas pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan, instrumento legal de acompanhamento de todos os Programas governamentais descritos no Plano Plurianual – PPA. Pelo contrário, o Sistema de Metas Presidenciais deveria funcionar como estímulo à correta utilização dos demais sistemas”* (Chaves, 2004).

Em sua função de apoiar a produção de resultados governamentais e gerenciar as restrições das metas presidenciais em cooperação com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, a equipe da SAM interage com a Secretaria de Orçamento Federal, Ministério da Fazenda, Junta de Programação Orçamentária-Financeira, e Secretaria Federal de Controle Interno, além do trabalho de articulação intersetorial em função do andamento das ações prioritárias para o governo.

²¹ Decreto nº 5.135 de 07/07/2004 (Casa Civil) e Lei nº 10.869 de 13/05/2004 e Lei nº 10.683 de 28/05/2003 (organização da Presidência da República).

3. Razão de ser do sistema

O enfoque teórico utilizado para estruturar o sistema de alta direção contempla, como uma das condições necessárias, a instituição de um sistema de monitoramento das metas presidenciais capaz de permitir o acompanhamento dos resultados da ação governamental. *“Esse sistema de monitoramento deverá ser capaz de realizar a gerência por operações, ou seja, implementar uma administração por objetivos, descentralizando a execução do plano, mediante a definição de responsabilidades precisas dos órgãos encarregados de executá-los. Esse mecanismo é fundamental para a efetivação de uma petição e prestação de contas, que estabelece ... os procedimentos e critérios de avaliação que se exigirão na prestação de contas aos níveis hierárquicos superiores. Esse último mecanismo permite acumular informação sobre os resultados da gestão. Esse sistema de monitoramento deverá, simultaneamente, obter informações fidedignas a respeito do andamento das metas, assim como apoiar os diversos órgãos no equacionamento dos entraves ao desenvolvimento delas”* (Belchior, 2004).

Essa foi a referência que orientou o desenho do Sistema de Metas Presidenciais (SMP), cujos objetivos são compatíveis com os objetivos do SIGOB (PNUD, 2004):

- Facilitar a concretização dos compromissos assumidos pelo Presidente da República;
- Informar o Presidente da República sobre a evolução e o estado de gestão das Metas Presidenciais;
- Contribuir para a melhoria da capacidade de programação das unidades gestoras das Metas Presidenciais;
- Facilitar a articulação e a responsabilização dos órgãos de Governo para o alcance das Metas Presidenciais;
- Agilizar a gestão de restrições e o aproveitamento das oportunidades pelos níveis competentes;
- Criar um canal de comunicação entre instâncias técnicas e políticas;
- Incentivar a identificação das prioridades de Governo e alocação de recursos consistente com esta decisão;
- Facilitar o ajuste das Metas Presidenciais às condições técnicas e operacionais vigentes.

Alguns ajustes conceituais foram necessários para adequar a metodologia do SIGOB aos entendimentos e terminologia utilizados pelo setor público nos processos de gestão das ações governamentais. Por exemplo, os termos “objetivo” e “meta” têm, em espanhol, significado oposto ao que têm em português. No Brasil, “meta” significa um indicador no tempo, que expressa um resultado de uma ação (ex: aumentar em $x\%$ a taxa de cobertura do serviço y em w anos) e “objetivo” é aquilo que a ação pretende alcançar (melhorar o atendimento de y no lugar z). Além disso, na terminologia do PPA já eram usados os termos ação, programa, plano. A decisão foi por introduzir a metodologia do Sistema de Metas Presidenciais adotando a denominação “iniciativas presidenciais”.

Uma iniciativa presidencial (posteriormente aderiu-se ao nome “meta presidencial”) pode ser uma ação ou um programa de governo formalmente existente, ou um projeto de grande envergadura, envolvendo um conjunto de programas e ações do PPA. Mas pode também ser uma atividade importante, de natureza política ou institucional, que não se constitui em programa no PPA – aprovar um projeto de lei, ou implantar uma política, por exemplo. As iniciativas presidenciais abarcam ações de natureza orçamentária e de natureza político-institucional. O que a define como meta presidencial é seu caráter estratégico para ação governamental.

Na fala dos atores envolvidos com o desenho e implantação da metodologia, o Sistema de Metas Presidenciais não tem por objetivo fazer avaliação de resultados das ações governamentais no mesmo sentido que faz a metodologia de gestão do PPA. Neste caso, o objetivo é avaliar resultados, entendidos como impacto sobre o problema que originou a ação governamental. São utilizados indicadores do tipo “taxa de redução de mortalidade infantil”, “taxa de cobertura de serviço”. No caso das Metas Presidenciais, o interesse maior é fazer um acompanhamento qualitativo, na perspectiva de buscar fluidez para a execução. Os indicadores, ainda em construção, deverão permitir acompanhar o andamento da implementação e a produção de resultados intermediários,

informando sobre o que está sendo feito para que o resultado pretendido pelo programa ou ação seja alcançado no tempo previsto. Pretende-se usar indicadores de produto e de processo, do tipo quantas obras foram feitas, quanto custou, quantas empresas foram utilizadas, quantos hectares de terra foram adquiridos para reforma agrária etc.

São chamados de resultados processuais, verificados periodicamente com o intuito de apoiar a atuação do Presidente da República, informar os processos decisórios da alta direção do governo, e programar intervenções da Casa Civil para equacionar dificuldades ou oportunidades identificadas na implementação das ações estratégicas.

O Sistema de Metas Presidenciais e seu apoio informatizado, o Sistema de Programação e Gestão de Metas Presidenciais por Resultados – SIGOV – configura-se como um sistema de apoio ao processo decisório dos altos dirigentes na gestão das ações prioritárias do governo federal.

4. Implantação e acompanhamento

A implantação do Sistema de Metas Presidenciais teve início em novembro de 2003, com o processo de definição das metas presidenciais, que envolveu o trabalho da Assessoria Especial do Presidente, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Câmaras Setoriais, ministérios, Coordenação de Governo e o Presidente da República.

Definidas as metas presidenciais, a implantação do sistema continuou com a realização de oficinas com a participação da equipe gerencial do programa ou ação identificado como meta presidencial. Essas oficinas são coordenadas pela SAM, e realizadas em dois momentos, com os objetivos de pactuar o que será monitorado, detalhar a meta presidencial e capacitar as equipes e monitores. Após a realização dessas oficinas, a meta é inscrita no sistema, com a descrição de suas características. Quando necessário, uma terceira oficina é realizada para confirmar alterações que tenham sido introduzidas na oficina de detalhamento.

As metas são implantadas individualmente e oficinas são realizadas com a participação das equipes dos órgãos setoriais envolvidos na gestão da meta e os monitores da SAM e da SPI. O monitoramento é iniciado logo após o término das três etapas de oficinas e a capacitação das equipes de cada meta.

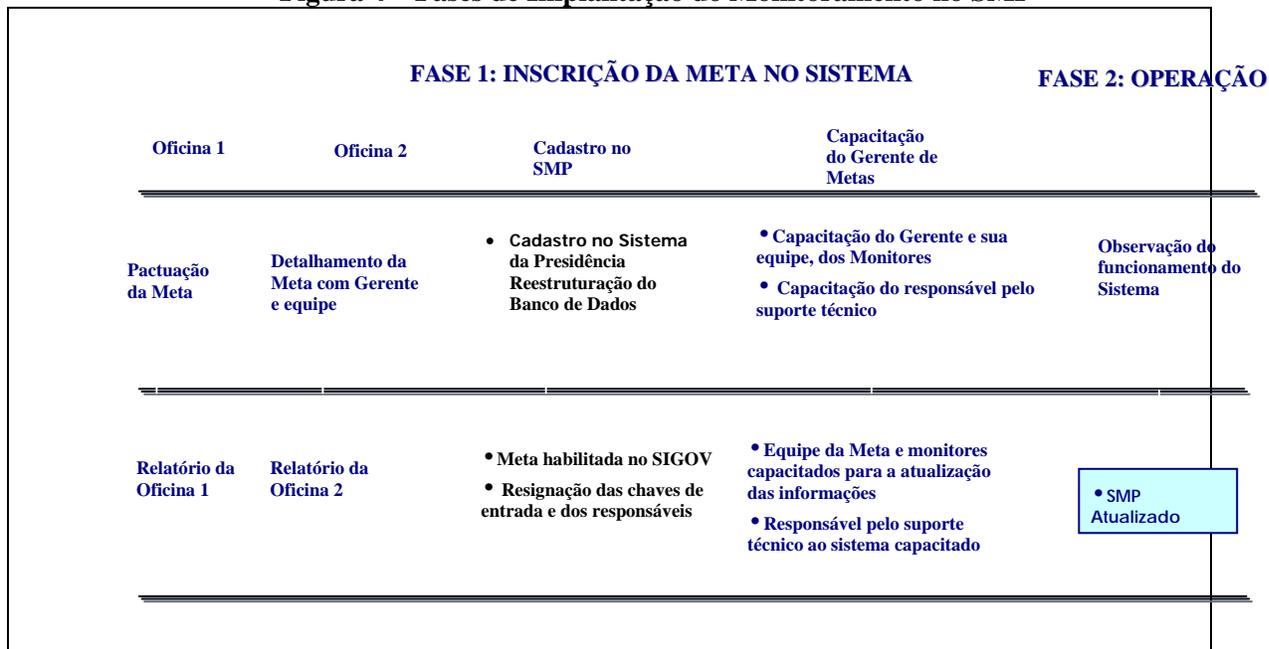
O sistema está incorporando gradativamente as metas presidenciais estabelecidas em 2004, simultaneamente à adequação das configurações computacionais do módulo Sistema de Programação e Gestão, do SIGOB, e à instalação da infraestrutura computacional para a instalação da rede necessária para a conexão dos órgãos executores com o servidor na Presidência da República.

A utilização do processo de trabalho envolvido no SIGOV começa para as metas já incorporadas ao Sistema de Metas Presidenciais, mesmo sem a instalação do sistema computacional na unidade do programa que está sendo monitorado. Os relatórios são preenchidos em formulários encaminhados via e-mail, em formato Word, e as informações são introduzidas no sistema informatizado pelo monitor da SAM. Dessa forma, tem-se garantido para a equipe gestora e para um número crescente de equipes executoras de ações das metas presidenciais o exercício com o sistema e o fornecimento de informações sobre ações estratégicas para os dirigentes na Presidência da República.

O guia operacional do SIGOV, para uso do gerente, está em fase de finalização, assim como a instalação do *hardware* do sistema nos órgãos setoriais. Pela fala dos atores envolvidos no desenho e implantação do sistema, há ainda vários aspectos conceituais, metodológicos, e operacionais a serem trabalhados para o funcionamento pleno do sistema.

A figura abaixo descreve as fases de implantação do acompanhamento no Sistema de Metas Presidenciais.

Figura 4 – Fases de Implantação do Monitoramento no SMP



Fonte: Adequação do quadro de apresentação do PNUD (Chaves, 2004)

5. Características do Sistema de Metas Presidenciais

O Sistema de Metas Presidenciais tem base lógica e metodológica na pactuação e validação político-institucional e no estabelecimento de parcerias intersetoriais para a busca de resultados em áreas relevantes para a promoção do desenvolvimento do país e a consolidação da democracia.

O SIGOV, que operacionaliza o acompanhamento das metas presidenciais, tem como foco a produção de informações gerenciais qualificadas para apoiar o processo decisório da alta direção do governo.

O Sistema de Metas Presidenciais configura-se em 3 momentos: o da definição das ações de governo prioritárias, denominadas metas presidenciais, o da inscrição da meta no sistema e a fase do acompanhamento da implementação da ação.

Momento 1: Definição das metas presidenciais

a. Os ministérios setoriais estabelecem suas iniciativas prioritárias considerando as orientações das Câmaras Setoriais, a natureza política do governo já prevista no PPA, e a previsão orçamentária. As iniciativas priorizadas são descritas (objetivo, público-alvo, característica orçamentária, metas para seis meses e um ano). A equipe técnica da Presidência da República analisa as propostas e as classifica em 3 níveis, por ordem de prioridade.

b. A Coordenação de Governo faz uma primeira análise e seleciona um conjunto de metas que são apresentadas pelo Presidente da República ao fórum ministerial, que debate e decide sobre as ações de governo que serão consideradas “metas presidenciais”.

c. Após esse processo coletivo de definição, ao longo do ano, algumas iniciativas presidenciais são incorporadas ao sistema por decisão da Coordenação de Governo, ou do próprio Presidente, porém com o referendo, ainda que posterior, do fórum ministerial.

Este momento pode ser caracterizado como de pactuação e validação político-institucional entre a Coordenação de Governo e os órgãos setoriais.

Momento 2: Inscrição da Meta no Sistema

Nesta etapa, a pactuação e estabelecimento de parcerias acontecem em duas oficinas que reúnem as equipes executoras das ações e os monitores da Subchefia de Articulação e Monitoramento e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Na primeira oficina, são trabalhados os seguintes temas: identificação inicial da situação-problema, componentes do projeto, objetivos, resultados esperados, análise de viabilidade e envolvimento de atores. Esse é um trabalho com diferentes graus de complexidade, dependendo do tipo de iniciativa governamental que a meta expressa. Algumas são amplas e complexas e, para sua implementação e acompanhamento, são divididas em componentes, tanto para a gestão como para o acompanhamento. A tarefa dessa oficina é definir as relações entre os atores e desenhar o projeto e seus componentes, os indicadores, os pontos de controle, e o formato do acompanhamento.

Cada meta, ou cada componente da meta, dependendo da complexidade, tem um gerente. Quando a meta é um programa do PPA, o gerente é o mesmo, ou seja, um Secretário de Estado; nos outros casos, é indicado pelo Ministro do setor. O gerente é o responsável pelo envio das informações sobre as metas presidenciais. Cada meta é acompanhada um monitor na SAM e um monitor na SPI.

Na oficina 2, as equipes executoras e os monitores trabalham no detalhamento dos resultados processuais, as restrições e oportunidades de cada resultado, identificação de responsáveis e prazos para as ações intermediárias.

Definidos esses aspectos na meta presidencial, ela é encaminhada para cadastramento no SIGOV, que é efetuado pelo monitor da SAM.

Momento 3: Acompanhamento da implementação da meta presidencial – O SIGOV²²

O acompanhamento das metas presidenciais parte da identificação dos pontos de controle no processo de implementação e é feito em dois níveis: um que está sendo chamado de informacional, onde as informações do andamento são fornecidas pelo gerente, e outro denominado de processual, de maior complexidade, que colhe pareceres de vários atores relacionados à meta.

O objetivo do acompanhamento é informar a alta direção do governo (Presidente da República e ministros) sobre o andamento das metas, sobre entraves e oportunidades que acontecem na implementação, e apoiar, sob demanda, as equipes executoras na superação dos entraves e no aproveitamento das oportunidades para obter resultados. O foco do acompanhamento está nas etapas intermediárias para chegar à meta estabelecida até o final do governo, com a perspectiva da gestão de restrições. Com essa concepção, a informação que o SIGOV busca é mais qualitativa e opinativa, muito embora haja uma interação com as metas física e orçamentária das ações, acessada diretamente da base de dados do SIGPlan.

A periodicidade para a atualização das informações sobre o andamento das metas ainda não estava definida, mas a tendência é para que seja mensal, em alguns casos, e bimensal em outros, dependendo de critérios a serem estabelecidos nas oficinas com as equipes executoras. Mensalmente o sistema fornece um Relatório de Situação que é encaminhado ao Presidente da República e ao Ministro Chefe da Casa Civil. As informações são disponibilizadas *on-line* e podem ser acessadas diretamente pelos participantes da rede: gerentes de metas, monitores, ministros e o Presidente.

Os atores envolvidos diretamente no uso do SIGOV são o gerente da meta e os monitores da SAM e da SPI, cujas atribuições são (Chaves, 2004):

- Gerente da meta:
 - Participar na oficina de pactuação da meta;
 - Registrar e atualizar as informações solicitadas no período estabelecido;
 - Revisar permanentemente e registrar a situação da meta sob sua gerência;
 - Manter a atualidade dos arquivos gerais da meta (fotografias, vídeo, áudio, documentos etc).
- Monitor SPI:
 - Revisar no SIGPlan a situação dos programas e ações vinculados à meta;

²² As informações sobre o processo do acompanhamento das metas foram obtidas em um momento em que conceitos e aspectos operacionais ainda estavam em fase de definição e o exercício com o sistema operacional era incipiente. O conteúdo deste tópico foi elaborado a partir das entrevistas com os atores da SAM e as falas geralmente tinham caráter opinativo e condicional, apontando sempre a perspectiva de que ainda havia muito por fazer para o desenvolvimento conceitual e metodológico pleno do sistema..

- Verificar as informações sobre o histórico e a situação da meta fornecidas pelo gerente;
 - Analisar e registrar a situação da meta, em relação a suas competências.
- Monitor SAM:
- Preparar as oficinas com as equipes das metas, levantando os documentos relacionados a elas;
 - Auxiliar os gerentes de meta, quando necessário e quando solicitado;
 - Registrar as informações sobre dados gerais da meta;
 - Analisar e registrar a situação apresentada pelo gerente e pelo monitor da SPI;
 - Avaliar e complementar o histórico da meta;
 - Avaliar a qualidade dos dados fornecidos pelos gerentes de meta;
 - Elaborar parecer mensal, com síntese (principais resultados) e observações sobre o andamento das metas para o Relatório de Situação a ser encaminhado ao Presidente e Ministro da Casa Civil (esse relatório é revisado pelos coordenadores da SAM);
 - Manter os arquivos gerais da meta;
 - Classificar a meta de acordo com os critérios temático, institucional, e territorial;
 - Encaminhar, no âmbito da Presidência da República, ações relacionadas a restrições e oportunidades na implementação das metas presidenciais.

O SIGOV

O sistema operacional do Sistema de Metas Presidenciais pretende facilitar o controle da gestão das ações prioritárias nas unidades executoras e o acompanhamento das restrições e oportunidades. Ele é considerado como um instrumento importante pela capacidade de armazenamento e análise de informações gerenciais e pelo potencial de comunicação permanente entre as equipes executoras nos órgãos setoriais, gerentes, dirigentes e monitores dos órgãos centrais.

O SIGOV é constituído de dois subsistemas: Informações Básicas e Programação e Gestão. As informações sobre as metas podem ser classificadas por tema, localização territorial, programa de governo e qualificação. O quadro a seguir resume as características e os elementos de informação dos dois subsistemas (Chaves, 2004):

Quadro 1: Características e elementos de informação do SIGOV

<i>Subsistema Informações Básicas</i>	<i>Subsistema Programação & Gestão</i>
Objetivos: <ul style="list-style-type: none">• Disponibilizar informações com as características principais da meta• Disponibilizar informações sobre a situação atual da meta.	Objetivo: <p>Dar suporte metodológico e instrumental à Presidência da República e aos gerentes de metas, para acompanhar o alcance dos objetivos e resultados desejados, a partir de mecanismos de programação e gestão de ações</p>
Elementos de informação: <ul style="list-style-type: none">• Dados Gerais• Situação• Histórico• Arquivos	Elementos de informação: <ul style="list-style-type: none">• Resultados• Restrições e oportunidades• Ações• Controle de gestão

O manual de operações do SIGOV descreve apenas o Subsistema de Informações Básicas. O Subsistema de Programação e Gestão está em fase de adaptações e implantação. Como as informações consideradas por esse subsistema são muito dinâmicas, pois tratam de restrições e oportunidades, elas são tratadas na oficina 2, mas só serão captadas através do sistema quando este estiver funcionando *on-line*, o que não aconteceu até o momento.

No subsistema informações básicas, os registros informam sobre:

- Dados gerais da meta presidencial:
 - ✓ Descrição da meta;
 - ✓ Objetivo geral;
 - ✓ Objetivos específicos;

- ✓ Público-alvo;
- ✓ Situação inicial;
- ✓ Resultados parciais;
- ✓ Resultado final.
- Situação da meta: este campo abre telas para o registro do gerente, do monitor da SAM, e do monitor da SPI, e para arquivar a memória da situação.
- Histórico da meta e o campo de Arquivos ficam abertos para atualizações e anexações de fotos, vídeos, e documentos escritos sobre o andamento das ações correspondentes às metas.
- Vinculação orçamentária e metas físicas – são informações da base de dados do SIGPlan.

Figura 5: Tela do Subsistema de informação básica do SIGOV

SISTEMA DE METAS PRESIDENCIAIS - MÓDULO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS

Consultas: Critérios de pesquisa selecionados, Classificadores associados ao Registro

Operações sobre o Registro Atual: Gerar relatórios, Imprimir o Registro atual

Acesso a outros registros selecionados: Primeiro, Anterior, Seguinte, Último, Sair

SUB SISTEMA DE INFORMAÇÃO BÁSICA - META PR

DADOS GERAIS | SITUAÇÃO 5 | HISTORICO | VINCULAÇÃO ORÇAMENTARIA | ARQUIVOS

Denominação da Meta: Seguro Agrícola para a Agricultura Familiar 1

Área SAM: Desenvolvimento Econômico, Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Gerente da Meta: Bianchini, Valter

Monitor SAM: Bernardi, Luiz Carlos, Monitor SPI: Não Cadastrado, SPI

Data de Início: 01/01/2003 2, Data de Finalização: 31/12/2006

Descrição | Objetivo Geral | Objetivos Específicos 3 | Público Alvo | Lista de Atores

São dois programas (Seguro da Agricultura Familiar e Garantia-Safra) de garantia de produção e renda aos agricultores familiares que tenham perdas com a safra decorrentes de seca e outras intempéries. Estes programas representam uma mudança da atuação sobre o problema: substituiu uma concepção "emergencialista" de combate aos efeitos da seca para uma outra de convívio com esta.

Situação Inicial | Resultado Parcial 11 | Resultado Final

Agregar Registro 9, Excluir Registro Atual 10, Classificar Registro Atual 13, Editar Registro Atual 4, Gravar Alterações no Registro Atual 6, Cancelar mudanças no Registro Atual 8

Fonte: SMP/SIGOV: Manual para gerentes. SAM/CC/PR

6. Uso da informação gerada no processo de acompanhamento

Os destinatários das informações geradas pelo SIGOV são os integrantes da alta direção do governo: Presidente da República, Ministro Chefe da Casa Civil, Coordenação de Governo e Ministros de Estado. Seu objetivo é informar o processo decisório no nível estratégico de governo.

O sistema emite dois relatórios sobre a situação das metas. Um deles é relatório executivo, apresenta o grau de prioridade e a situação das metas através de tarjetas coloridas: verde significa que o andamento da execução é adequado; amarelo significa que merece atenção, alerta a equipe da SAM para acionar apoios à execução, e o vermelho quer dizer que a situação é grave, é preciso intervir para equacionar as restrições.

O outro relatório, entregue mensalmente à alta direção do governo (por enquanto é entregue em papel), apresenta detalhes sobre os resultados obtidos e as observações da equipe da SAM sobre o andamento da execução.

Um terceiro relatório, resultado do trabalho analítico da equipe da SAM, apresenta ao Presidente e ao Ministro Chefe da Casa Civil sugestões de encaminhamento para equacionar as questões ligadas à obtenção de resultados nas ações prioritárias do governo.

Um segundo destinatário das informações geradas no SIGOV, ainda na Presidência da República, é o corpo técnico das diferentes áreas. O sistema funcionará para consulta sobre a situação da meta e para incorporar colaborações:

“Aqui tem um histórico da meta, que é alguma coisa quase como um release, caso alguém queira saber alguma coisa sobre essa meta (...), pode ir direto para a SECOM (Secretaria de Comunicação), direto para a imprensa. E têm os arquivos onde você coloca informações sobre a meta, fotos, arquivos de texto, apresentações, que ficam disponíveis para quem precise.... Isso para facilitar nossa comunicação interna, porque um dos objetivos desse sistema é que a meta seja facilmente.... quem quiser colaborar, ou quem quiser fazer coisas relacionadas a ela tem aqui um espaço comum, fácil de ser acessado (Subchefia de Articulação e Monitoramento)

Quando o assunto é disponibilizar informações do SIGOV para a população, as falas dos entrevistados da equipe gestora do sistema são semelhantes. Existe a perspectiva de fazê-lo, como acontece em outros países da América Latina que usam o sistema há mais tempo, porém, ainda há um extenso trabalho a fazer, relacionado tanto à implantação de todas as funcionalidades do sistema quanto de disseminação dos processos de trabalho para a rede de usuários.

D. Conclusões

A título de conclusão, são apresentadas abaixo algumas considerações sobre as quatro perguntas que orientaram o estudo das estratégias de avaliação das ações no governo federal brasileiro sem, contudo, pretender respondê-las definitivamente. As considerações dizem mais respeito ao Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA e ao SIGPLAN. Isso porque o Sistema de Metas Presidenciais não tem o objetivo de avaliar e, no momento em que o estudo foi realizado, estava em fase inicial de implantação, ainda com pouco exercício e com vários aspectos conceituais a serem decididos.

1. Papel do sistema de avaliação na agenda de reforma do Estado brasileiro e de consolidação democrática

A agenda da reforma do Estado no Brasil contempla, ao mesmo tempo, elementos da primeira e da segunda geração de políticas de reforma do Estado a que se referem os especialistas. As iniciativas típicas da primeira geração, baseadas nas questões fiscais e institucionais ainda estão em curso. O país continua investindo na política de ajuste fiscal, a reforma tributária e o processo de implantação das agências reguladoras ainda não se completaram, a idéia de uma matriz institucional regulada pela performance não foi satisfatoriamente aceita, e a contratualização e responsabilização ainda são uma necessidade apontada.

Os conceitos da administração gerencial, bastante disseminados a partir de 1995, favoreceram o desenvolvimento da metodologia de gestão do PPA. A partir de 1998, sujeito a forte pressão da crise fiscal²³, o governo federal brasileiro muda o foco da reforma para o campo administrativo e, na mesma tendência que se verifica internacionalmente, adota os princípios do paradigma gerencial

A metodologia de gestão do PPA, que contempla esses princípios, nada mais é do que a adoção de mecanismos que submetem todas as ações governamentais ao ciclo de gestão – planejamento, monitoramento da implementação, avaliação, controle e re-planejamento. Sua introdução na administração já começa a mostrar sinais de avanços na capacidade institucional para

²³ “O forte interesse no ajuste fiscal inibiu que as mudanças institucionais mais qualitativas fossem introduzidas. A prioridade política do ajuste fiscal comprimiu as outras dimensões da reforma. O caso brasileiro e latino-americano foi tipicamente dessa natureza.” (Rezende F., 2002, p. 227)

gerenciar políticas públicas, assim como na transparência das ações governamentais. Não de forma homogênea, talvez nem majoritária. Mas já se percebem ilhas de excelência gerencial na administração pública brasileira.

A dificuldade de transformar a burocracia e seu *modus operandi*, observada nos 4 ciclos de avaliação do PPA 2000-2003, provocou aperfeiçoamentos na metodologia, na criação de instâncias de decisão e de condução das atividades envolvidas no ciclo de gestão do PPA, na normatização de procedimentos e responsabilidades gerenciais, e nas modalidades de avaliação. Foram introduzidas as modalidades de avaliação em profundidade para projetos selecionados e avaliação *ex ante* para projetos de grande investimento. A implantação dessas novidades manterá o tema da gestão do PPA, e o da avaliação das ações governamentais, na agenda da reforma da administração pública e do Estado brasileiro, embora com um grau de priorização e apoio político insuficientes para impulsionar tais mudanças.

A introdução da lógica de resultados e do ciclo de gestão representa, teoricamente, um apoio à consolidação democrática, na medida em que as ações são definidas em função de demandas identificadas com a participação da sociedade, com resultados quantificados e indicadores de desempenho que possibilitam o acompanhamento da execução. Associadas à vontade política de dar transparência às ações governamentais, essas lógicas facilitam ao cidadão o entendimento de como o dinheiro público está sendo usado. Isso porque ele teria parâmetros para comparar a dimensão do problema, a proposta governamental para enfrentá-lo, o recurso empenhado e o grau de execução, e o efeito das ações na solução do problema original. Associada a essas duas condições, uma ênfase política na democracia participativa, com propostas de participação da sociedade nas diferentes fases do ciclo de gestão potencializa os efeitos possíveis na consolidação da democracia em qualquer país.

No Brasil, essas repercussões ainda são incipientes, e todos os entrevistados reconhecem que essa é uma boa direção, mas ainda há muito caminho a percorrer e grandes desafios a enfrentar.

2. Peculiaridades do sistema de avaliação brasileiro em relação a outros países

Duas características são marcantes no processo de reforma do setor público brasileiro: a disposição para conhecer e trocar experiências com diferentes países e com o setor privado, e a capacidade de construir adaptações, o que torna os modelos mais fonte de inspiração do que referência.

Algumas influências podem ser claramente identificadas nas concepções e desenhos da metodologia de gestão do PPA. Por exemplo:

- ✓ a visão gerencial do setor privado, nas proposições sobre gestão por resultados, na caracterização do produto da ação governamental e na relação com o beneficiário final;
- ✓ a metodologia do governo canadense na modelagem do Sistema de Monitoramento e Avaliação implantado no PPA 2004-2007;
- ✓ a experiência chilena e da Comunidade Econômica Européia no desenho da metodologia de avaliação *ex ante*, ao incorporar conceitos como taxa de desconto econômico, taxa de desconto social, avaliação ambiental e estratégica do projeto. A novidade introduzida pelo Brasil é que a avaliação de investimentos estratégicos é baseada no seu impacto no território e usa um sistema de ganhos recíprocos para agrupamentos de investimentos;
- ✓ a experiência francesa para avaliação vertical de programas selecionados, baseada em uma comissão de sábios, está sendo adaptada para funcionar com formato tri-partite (ministério setorial, representação acadêmica e da sociedade, afetas ao assunto) e com regras para tratar questões relativas a dissenso e tomada de decisão.

O que parece ser peculiar na metodologia de avaliação adotada no governo federal brasileiro é a concepção de resultado da ação governamental. O conceito vai além do produto da ação, tem a ver com demanda social, com problema diagnosticado a ser resolvido, com a solução do problema ou o atendimento da demanda e com a satisfação do beneficiário desses resultados (é um conceito mais próximo do de *outcome*).

A identificação dos resultados que necessitam ser produzidos orienta tanto o planejamento das ações quanto o orçamento a ser destinado para executá-las. A elaboração do orçamento deixa de ser orientado pela cultura inercial e passa a ter uma orientação estratégica, o que é uma singularidade na experiência brasileira. No entanto, o limite da realidade, imposto pela política fiscal dos últimos anos, tem, sistematicamente, prejudicado a incorporação da cultura orçamentária estrategicamente orientada, pois os orçamentos dos programas não são executados conforme o planejado em função de contingenciamento.

Outro conceito que parece peculiar no desenho do SIGPlan é o de monitoramento em rede por gestão de restrições. O exercício com essas funcionalidades não chegou a ser significativo, em parte pela dificuldade de convencimento dos gestores para usar o sistema, em parte pelas dificuldades de integração entre as equipes das áreas de planejamento, orçamento e finanças, em parte por dificuldades operacionais. O desenho foi incorporado ao Sistema de Metas Presidenciais SIGOV, principalmente o conceito de compartilhamento de informações e de responsabilidades pela execução do programa governamental entre os gerentes, dirigentes setoriais e órgãos centrais.

O exercício de consulta à sociedade civil organizada e aos outros níveis de governo para traçar as orientações estratégicas para o planejamento plurianual é uma inovação, exercitada pela primeira vez em 2004, e que talvez ainda não tenha sido praticada em outros países.

3. Características do sistema em relação ao marco teórico da pesquisa e sua contribuição para que a avaliação seja uma ferramenta efetiva para a melhoria da gestão

A estrutura conceitual da avaliação da gestão baseada em resultados adotada pelo governo federal brasileiro provocou uma focalização no nível macro de análise. O desenrolar da experiência mostrou a necessidade de integrar metodologias para empoderar a capacidade das organizações públicas para implementar o ciclo de gestão do PPA e, particularmente, para avaliar tanto os resultados obtidos quanto seu desempenho gerencial na execução dos programas. As modificações introduzidas no último PPA buscam contemplar a integração da avaliação dos programas e da gestão organizacional. Dessa forma, espera-se aumentar os efeitos da avaliação na melhoria da gestão.

Não foi percebida nenhuma intenção de provocar movimentos tanto na integração do nível individual de avaliação no desempenho dos programas e nem em uma política de incentivos à participação no processo de melhoria da gestão.

4. Lições e desafios

A experiência brasileira para introduzir a avaliação sistemática e universal das ações do governo federal aponta as seguintes aprendizagens e desafios:

4.1. Lições teóricas e práticas

O esforço de difundir as idéias da gestão por resultados resultou na disseminação dos conceitos para os outros níveis de governo que, em alguns casos, estão com processos até mais avançados do que o governo federal.

✓ A consistência da abordagem metodológica, que parte de um projeto de desenvolvimento do País para traçar objetivos estratégicos, e integra os instrumentos de planejamento, orçamento, controle e gestão, em torno de um conjunto de programas que conduziriam a esses objetivos.

✓ A importância das novas tecnologias de informação e comunicação para os avanços na transparência governamental, controle social, redução de custos e acessibilidade a serviços, entre outras;

✓ A importância do foco no desenvolvimento da capacidade institucional para a gestão de políticas públicas de promoção do desenvolvimento econômico e social;

✓ A importância da normatização de procedimentos e da institucionalização da avaliação para todas as ações de governo que, assim, são impulsionadas para adequar procedimentos administrativos às exigências da metodologia de gestão, provocando mudanças organizacionais;

✓ A importância de compatibilizar a lógica de gestão do PPA à lógica das estruturas organizacionais e suas estruturas hierárquicas tradicionais.

4.2. Desafios

✓ Dar continuidade ao processo de fortalecimento da democracia, mediante o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social e acesso da sociedade às informações sobre a ação governamental;

✓ Dar continuidade ao processo de fortalecimento da capacidade de governança do Estado, com ênfase para a profissionalização do serviço público, o fortalecimento do núcleo estratégico, a avaliação e o controle de resultados, e a coordenação entre níveis de governo;

✓ Persistir e obter apoio político persistente para a mudança do paradigma gerencial baseado na burocracia de meios para um paradigma, a ser construído do jeito brasileiro, baseado em uma “burocracia de resultados”;

✓ Persistir no aperfeiçoamento do processo decisório, principalmente o de caráter orçamentário-financeiro, através da produção e utilização de informações qualificadas sobre a execução dos programas, geradas no processo de avaliação;

✓ Persistir na melhoria da capacidade de coordenação de ações intersetoriais e na perspectiva de matricialidade do ciclo produtivo do gasto público;

✓ Fazer avançar a discussão sobre mecanismos que permitam a diferenciação de organizações em função de seu desempenho, tais como a contratualização, o aperfeiçoamento de instrumentos de avaliação da gestão nas organizações, a instituição de incentivos, ou motivadores para que os gestores invistam na geração de desempenho diferenciado;

✓ Avançar na identificação de problemas de desempenho nas organizações, de modo a avançar na superação dos problemas crônicos de produção de resultados observados no setor público;

✓ Voltar a discutir a questão da descentralização e seu tema principal – a contradição entre desempenho e controle. O modelo de descentralização adotado no Brasil, baseado na delegação sem contratualização, flexibiliza controles e cria problemas de coordenação e regulamentação. O “modelo” de Estado que pretende exercitar a democracia participativa requer outras condições de descentralização;

✓ desenvolver sistemas de informação integrados e interativos, que eliminem o trabalho de alimentação de diferentes sistemas com os mesmos dados;

✓ garantir processos de validação dos dados que alimentam os sistemas

Essa relação de desafios não esgota todas as restrições que um processo de mudanças dessa envergadura enfrenta. Alguns aspectos importantes, que ajudariam a compor um quadro ainda mais detalhado sobre o tema dessa pesquisa, precisariam ser estudados. Eles estão relacionados ao campo do comportamento no trabalho e da cultura organizacional no setor público. A introdução de novas metodologias gerenciais nas organizações, ao mesmo tempo em que geram, dependem de processos comportamentais e culturais. Todos, em algum momento, dizem que “mudar cultura é difícil, leva tempo...”. Por que é difícil? Por que leva tempo? O que precisa mudar na cultura? E nas pessoas que trabalham e que participam na construção e re-construção da cultura organizacional? Uma das falas coletadas faz uma interessante aproximação à questão, que poderia se tornar um tema para estudo:

“Mas é claro, tem uma mudança de cultura que a gente sabe que não é trivial, tem uma linguagem própria que não é fácil. As pessoas estão até mais acostumadas com planejamento, mas esse raciocínio (o de gestão de restrições) não é de acompanhamento de planejamento. Então, a tendência é a de as pessoas dizerem que estão fazendo isso, fazendo aquilo e aquele outro, isso até já está mais fácil, mas não de dizer “ eu quero fazer isso e para fazer isso eu estou com esses problemas operacionais”. Isso é mais difícil de raciocinar, é uma certa antecipação de uma região problemática que ele vai encontrar na frente. E aí é mais difícil (Miriam Chaves, Assessora da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República).

Além de ampliar o campo de investigação sobre o tema da avaliação, é importante continuar acompanhando o desenrolar dos movimentos pela reforma do Estado nos países, identificando

avanços e repercussões, registrando lições e identificando novos desafios. Aprendendo mais e mais sobre esses mundos em re-construção – a administração do setor público nos países latinoamericanos.

PESSOAS ENTREVISTADAS

- No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Ariel Garces Pares – Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Servidor de carreira, ocupa cargos de coordenação e direção na área de planejamento do governo federal desde 1995. Participou do processo de gestação, implantação e implementação da metodologia de planejamento governamental utilizada no Brasil desde essa época, e do sistema de informações gerenciais que apóia as ações de monitoramento e avaliação de programas – SIGPlan. Foi entrevistado pela sua posição funcional na unidade gestora e em razão da sua experiência direta e em nível gerencial com o desenho e desenvolvimento da atual metodologia de gestão das ações governamentais.

Rafael Ferreira Rocha Monteiro – Coordenador de avaliação no Projeto de Avaliação de Programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. É servidor público da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento. Foi entrevistado pela sua atuação direta no processo de trabalho de avaliação de programas governamentais na unidade gestora do sistema.

Andréa Magnavita – Coordenadora de monitoramento no Projeto de Avaliação de Programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. É servidora pública da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento. Foi entrevistada pela sua atuação direta com o SIGPLAN na unidade gestora, com a equipe de monitores de programas da SPI, com as unidades executoras, e com a equipe de informática que apóia o sistema.

- Na Casa Civil da Presidência da República:

Maurício Muniz de Carvalho – Subchefe Adjunto da Subchefia de Articulação e Monitoramento. É servidor público da carreira. Foi entrevistado pela sua posição funcional na unidade gestora e por ter acompanhado, desde a origem, o movimento de implantação do Sistema de Metas Governamentais.

Miriam Barbuda Fernandes Chaves – assessora a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República na implantação do SIGOV. É servidora de carreira na área de pesquisa em computação científica. Foi indicada pelo Subchefe Adjunto pela função que ocupa na implantação do Sistema de Metas Presidenciais, coordenando as adaptações operacionais no sistema e a implantação da rede física e dos processos de trabalho envolvidos no uso do sistema.

Tereza Cotta – assessora a Subchefia de Articulação e Monitoramento como monitora de metas governamentais na área social. É servidora pública da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Foi selecionada por ser usuária do SIGOV na unidade gestora.

- Nas unidades executoras dos programas governamentais:

Tancredo Maia – Coordenador Geral na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação. É servidor de carreira da área de educação. Foi entrevistado pela sua posição como coordenador de ação do Programa Brasil Alfabetizado que é também uma meta presidencial. Nessa posição, é usuário do SIGPlan e do SIGOV.

Adriana Rocha – assessora da Coordenação Geral do Programa Brasil Alfabetizado na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação. É servidora pública da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Foi entrevistada por sua função na alimentação do SIGPlan e do SIGOV.

Marcos Antonio Cordeiro Maron – Assessor Especial da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério das Minas e Energia e gerente executivo do Programa Gestão de Política Mineral. É servidor de carreira da área de geologia e mineração e usuário do SIGPlan, alimentando o sistema com os dados dos três programas do PPA sob responsabilidade da Secretaria.

- Outros Atores

Paulo Daniel Barreto Lima – Diretor do Departamento de Programas de Gestão, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É servidor de carreira no governo federal desde 1974, e é gerente de dois programas governamentais: Programa da Qualidade no Serviço Público e Programa de Desburocratização. Foi selecionado pela posição funcional que ocupa e pela experiência direta com as ações de modernização na administração pública federal nos últimos 15 anos.

Ariosto Antunes Culau - Secretário Adjunto de Orçamento Federal, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É servidor público da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento. Foi selecionado pela posição funcional que ocupa e pela participação no desenvolvimento da atual metodologia de gestão das ações governamentais desde a concepção do desenho.

Clerênio Rosas Azevedo - Secretário Federal Adjunto de Controle Interno da Controladoria Geral da União. É servidor público da carreira de Analista de Finanças e Controle. Foi indicado pelo Sr. Ariel Garces Pares pelo conhecimento que possui do funcionamento da máquina pública e selecionado pela função que ocupa na área de Controle Interno das ações governamentais.

Yasuhiko Matsuda – Especialista em Setor Público Sênior do World Bank. Foi indicado pelo sr. Ariel Pares e selecionado por ter acompanhado os movimentos iniciais de desenvolvimento do SIGPlan, além de ter realizado o estudo do Word Bank que avaliou a metodologia utilizada no PPA 2000-2003 (Avanço Brasil).

Fábio Gondim – Consultor Geral de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, do Congresso Nacional. Foi selecionado pela posição que ocupa e pela área de atuação no Congresso.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Documentos Oficiais:
 - BRASIL, Presidência da República (1995), *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: PR.
 - BRASIL, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2000). *PPA 2000-2003 Avança Brasil*. <http://www.abrasil.gov.br/>
 - BRASIL, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002), *O Desafio do Planejamento Governamental*. Brasília: SPI-MP. http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/publicacoes/desafio_governamental.htm
 - BRASIL, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2001), *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003 – Ano-base 2000*. Brasília: SPI-MP. http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/frameset.htm
 - BRASIL, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002), *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003 – Ano-base 2001*. Brasília: SPI-MP. <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/default.htm>
 - Brasil, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003), *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003 – Ano-base 2002*. Brasília: SPI-MP. <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm>
 - BRASIL, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004), *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003 – Ano-base 2003*. Brasília: SPI-MP. http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/relatorio_ppa/index.html
 - BRASIL, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2005), *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – Ano-base 2004*. Brasília: SPI-MP. http://www.planobrasil.gov.br/relatorio_avalicao.htm
 - BRASIL, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004), *Plano Plurianual 2004-2004 Plano Brasil para Todos*. <http://www.planobrasil.gov.br/>
 - BRASIL, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004), *Manual do SIGPlan*, <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/ManualSigplan.pdf>
 - BRASIL, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004), *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*. Brasília: SPI-MP. http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/plano_gestao.htm
 - BRASIL, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004), *Manual de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: SPI-MP. http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/SIGPLAN/Manual_de_Avaliacao_Final_22-12.pdf
 - BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2005), PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 10 /MP/MF/C.CIVIL, DE 11 DE JANEIRO DE 2005, que institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual. <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/download/sigplan/portariainterministerialcima.pdf>
 - BRASIL, ENAP (1999). Pesquisa das Necessidades de Capacitação de Gerentes do Programa Avança Brasil e de suas Equipes (relatório interno, elaborado por Rosa Maria Nader).
 - BRASIL, ENAP (2002). A ENAP Escola Nacional de Administração Pública: Estratégias e resultados - 1995-2002 (relatório interno elaborado por Rosa Maria Nader).
- Legislação
 - BRASIL, (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.
 - Lei n 10.180, de 06/02/2001. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm
 - Lei do PPA 2004-2005. http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/ppa2004-2007/Portal/Texto_da_LEI_10933.pdf

Lei que altera a Lei 10933. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11044.htm.

Decreto PPA 2000-2003: http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/Decreto_2829.doc

Decreto do PPA 2004-2005.

http://www.planejamento.gov.br/legislacao/conteudo/decretos/ppa_novo_modelo.pdf

- Documentos de Organismos Internacionais
THE WORLD BANK (2001) Brazil – Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning, Report No. 22870-BR
PNUD (2004), Guia do Usuário Projeto Regional – PNUD, PNUD-DRALC RLA/00/01
- Textos de especialistas
BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.
BELCHIOR, Miriam. *O desafio da estruturação do Gabinete do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.
BRASIL, Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002), Anais do Seminário *Balço da Reforma do Estado no Brasil – a Nova Gestão Pública*. Brasília: SEGES-MP.
_____. ATAÍDE, Pedro Antonio Bertone. “O Desenvolvimento da Cultura de Avaliação”, p. 141-152.
_____. REZENDE, Flávio da Cunha. “A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada”, p. 223-234.
_____. SILVEIRA, José Paulo. “A Experiência de Implantação do PPA: Avanços e Desafios”, p. 165-172.
CHAVES, Miriam. *Sistema de Apoio ao Monitoramento das Metas Presidenciais*. Brasília. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004
DE TONI, Jackson S. *Planejamento e Monitoramento de Ações Estratégicas - A Experiência do Governo Lula no Brasil*. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.
FONSECA, Maria Solange. *Agenda Presidencial*. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.
GARCES, Ariel, e Silveira, José Paulo (2002). “Gestão pública orientada para resultados no Brasil”. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública ENAP: *Revista do Serviço Público*. Ano 53, n.4 (Out-Dez/2002), p. 53-77
PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. <http://www.bresserpereira.org.br/papers/Estado/95-ReformaDosAnos90.PDF>