A EXPERIÊNCIA DE AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA) DO GOVERNO FEDERAL NO BRASIL*

Kátya Maria Nasiaseni Calmon**
Divonzir Arthur Gusso**

O presente trabalho tem como objetivo descrever a experiência recente de avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 do governo federal. Essa experiência, além de inédita e recente, abrange a totalidade da ação do governo federal, envolve número significativo de órgãos e atores e abarca todos os programas contidos naquele instrumento de planejamento de longo prazo. O estudo descreve, inicialmente, a gênese do processo de avaliação do PPA 2000-2003. Em seguida, é apresentada a sistemática de monitoramento e avaliação anual do PPA, adotada a partir do ano de 2000, com ênfase nos aspectos relativos aos objetivos, à base legal, aos mecanismos de coordenação, aos instrumentos e às etapas. No que se refere a este último ponto, são detalhadas as três etapas de implementação da sistemática de avaliação do Plano Plurianual, que compreendem: *i*) avaliação do desempenho de cada um dos programas do PPA; *ii*) avaliação do desempenho dos programas em relação aos objetivos setoriais estratégicos; e *iii*) avaliação do PPA do ponto de vista macroeconômico, da gestão e dos macroobjetivos. Finalmente, são abordadas questões relacionadas aos pontos positivos, principais entraves e aos desafios a serem superados no processo de monitoramento e avaliação anual do PPA.

1 INTRODUÇÃO

Houve, nos últimos anos, considerável avanço nas teorias e práticas de avaliação de programas governamentais e de políticas públicas. Mantém-se (e progride) a tradição mais antiga de aferir o desempenho e avaliar os resultados e/ou impactos de cada programa. No entanto, em vários países, os governos procuram estender a cobertura dos processos de avaliação, abrangendo grandes porções ou mesmo a totalidade dos programas governamentais – em bom número de casos, para dar suporte a ganhos de efetividade no desenho e na implementação dos programas, mas também para conferir transparência e *accountability* à gestão pública.

---

* Texto apresentado na Cepal, na Oficina de Trabalho do Projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América Latina, promovida por Ipea e Cepal, com apoio financeiro do BID, realizada nos dias 23 e 24 de outubro de 2003, em Santiago do Chile. Os autores agradecem as valiosas sugestões de Luiz Henrique Proença Soares, Diretor de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea, e de Martha Cassiolato, técnica da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

** Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

A experiência recente do governo federal no Brasil – objeto deste trabalho – segue essa vertente. Com a aprovação do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, denominado "Avança Brasil", toda a gestão do governo passou a ser organizada por programas, compostos por um conjunto articulado de ações e voltados para a solução de problemas ou demandas da sociedade. Esses programas contêm objetivos, público-alvo, metas, indicadores, recursos financeiros, humanos e materiais, e cada qual possui um gerente, designado pela Presidência da República, como responsável por sua implementação.

Uma inovação importante foi o desenvolvimento, sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), de uma sistemática de avaliação de todos os programas[1] e do Plano, realizada anualmente, com base na execução do exercício anterior.

Os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática foram os de aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão; e promover o aprendizado.[2]

Essa inovação ambicionou não apenas cobrir todo o espectro de programação governamental – articulada pelo Plano Plurianual de governo –, como também fazer que os aparatos de gestão de cada programa incluíssem recursos, procedimentos e normas de avaliação e de monitoramento que servissem, ao mesmo tempo, como instrumentos para a avaliação dos programas pelos gerentes, bem como à avaliação no âmbito ministerial e do próprio conjunto do Plano.

Cabe ressaltar que tal inovação não implicou a exclusão de avaliações de tipo tradicional. As diferentes modalidades de avaliação, que complementam a sistemática utilizada no Plano Plurianual, continuam sendo apoiadas pelo governo, como parte da estratégia de desenvolvimento de uma "cultura de avaliação" e de busca por maior transparência e responsabilização da gestão pública.

Este artigo tem por escopo fazer um relato da trajetória seguida pela experiência de avaliação do PPA, nos últimos três anos, incluindo breve análise da sua gênese, descrição de seus instrumentos e procedimentos e levantamento de suas lacunas e possibilidades. Além disso, tentar-se-á vislumbrar as perspectivas que poderão surgir a partir do processo de elaboração do Plano Plurianual para o período 2004-2007.

Vale ressaltar que essa opção decorre da sua relevância em termos de experiência recente e inédita de monitoramento da totalidade da ação do governo,

1. Até o momento, aproximadamente 346 programas foram avaliados no ano 2000, 366 programas em 2001 e 355 em 2002.

2. Manual de Avaliação do PPA 2000-2003.

contida em um instrumento de planejamento de médio prazo. Ademais, a sistemática de avaliação do PPA 2000-2003 merece ser analisada, tendo em vista que constitui processo dinâmico e complexo, abrange níveis de agregação diferenciados e que sua implementação envolve enorme número de órgãos e atores.

Cabe advertir que não se trata de análise aprofundada dos determinantes e das condicionantes daquela experiência e, muito menos, de avaliação de seus resultados sobre as aprendizagens das organizações públicas e a capacitação do governo para melhorar a qualidade de sua programação. Deseja-se, antes, identificar algumas questões de concepção, de encaminhamento processual e de organização, que possam servir como agenda para possíveis avanços no desenho e implementação de sistemáticas de avaliação de ações governamentais.

2 ANTECEDENTES

Nas últimas décadas, a adoção de práticas de monitoramento e avaliação de programas de governo foram prejudicadas no Brasil. Uma das razões para isso reside no fato de que o combate à inflação crônica e acelerada; a negociação, sob condições adversas, da dívida externa; e sucessivos intentos de retomar o crescimento tornaram-se temas quase exclusivos da agenda política e econômica do país. Outra razão consiste em que, no ambiente político-econômico reinante até meados da década passada, planejar a médio e longo prazo parecia não apenas pouco viável e sério tecnicamente, como, de certo modo, impertinente politicamente.

Entretanto, em meados da década de 1990, ganhou destaque o reconhecimento da necessidade de o governo dispor de processos de monitoramento e avaliação que lhe permitissem controlar e articular suas ações e ganhar legitimidade por meio de eficaz comunicação de seus êxitos à sociedade. Além disso, estava assegurada, em certa medida, a estabilidade econômica, e havia avançado o processo de ajuste fiscal, tornando-se necessário, para promover a retomada do desenvolvimento, ganhar efetividade nas ações e nos programas de governo – em particular, nos sociais e de infra-estrutura. Estes, em parte importante, eram controlados pelo sistema montado para gerenciar o conjunto de projetos denominado "Brasil em Ação".[3] Em relação aos programas da área social, a Câmara de Políticas Sociais encontrava dificuldades até para obter informações elementares sobre seu desempenho, mesmo insistindo junto aos próprios ministérios responsáveis.

Diante disso, duas iniciativas foram tomadas pela Casa Civil. Uma foi solicitar ao Ipea que retomasse as atividades de monitoramento e avaliação,

3. Silva (2002).

pelo menos nas áreas em que ainda restavam competências e instrumentos de sua experiência passada, o que resultou em relatório sobre o andamento de programas selecionados ao longo desse primeiro período de governo.[4] Outra foi estabelecer um convênio com o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pelo qual seriam desenvolvidas, por intermédio de avaliações concretas de programas sociais selecionados, metodologias e técnicas para implantar processos permanentes de avaliação nos organismos de governo.

Com isso, essas atividades começavam a retornar à agenda de trabalho do governo federal. Entretanto, persistiam algumas dificuldades básicas para que pudessem prosperar como parte integrante dos processos de gestão – como, por exemplo, o predomínio de uma atitude incrementalista na condução da maioria dos programas: pouco se sabia de sua origem, ou de como chegaram à estruturação presente, o que tornava penoso identificar os objetivos reais/efetivos que perseguiam e, assim, estabelecer critérios consistentes para avaliá-los. Outra estava na completa ausência de rotinas minimamente padronizadas e sistemáticas de registro e relato de seus eventos de implementação, o que aumentava os esforços requeridos para aferir seu desempenho. Havia, ainda, outros óbices de caráter técnico e político-administrativos.

Essas limitações, no entanto, pareceram começar a reduzir-se com a decisão tomada, ao início do segundo período do governo FHC[5] (1999-2002), de finalmente voltar a planejar as ações de governo, por meio de uma nova estruturação do Plano Plurianual (PPA).

3 O PLANO PLURIANUAL (PPA)

A Constituição de 1988 estabeleceu que a gestão pública orientar-se-ia por meio de três novos instrumentos:[6] a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – que passou a consolidar o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais.

---

4. Ipea (1998). Este relatório ajudou a Casa Civil a aperfeiçoar a elaboração do Relatório de Gestão, legalmente exigido para o exame das contas do governo pelos órgãos de controle externo e pelo Congresso Nacional.

5. Presidente Fernando Henrique Cardoso.

6. Artigo 165 da Constituição. A **LDO** contém as metas e as prioridades da administração pública federal, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A **LOA** compreende: *i*) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; *ii*) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e *iii*) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e os órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O PPA tem vigência ao longo de quatro exercícios financeiros, devendo seu projeto ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, para que sua execução tenha início no segundo ano desse mandato, concluindo-se no primeiro ano do mandato presidencial subseqüente. A coordenação da elaboração do projeto da Lei do Plano Plurianual cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e envolve a ativa participação de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do governo federal.

Encontram-se especificados no PPA,[7] de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal. O PPA inclui, ainda, recursos orçamentários e não orçamentários, que são alocados nos diversos programas e ações:[8]

> Todos os recursos do orçamento são alocados aos programas que estão previstos no PPA, na forma de ações orçamentárias, à exceção das transferências constitucionais devidas aos Estados e municípios e do pagamento de dívidas do Governo Federal. Os programas, contudo, são mais amplos e completos e integram também outras ações denominadas de "ações não orçamentárias", que expressam outras fontes de recursos do governo para financiar o cumprimento da sua missão. (...) Desse modo, o programa passa a ser não só uma unidade para alocação de recursos de natureza fiscal, mas incorpora também os recursos disponíveis das agências oficiais de crédito, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento às regiões mais pobres, dos fundos administrados pelo Governo Federal, cujos recursos pertencem à sociedade, e dos dispêndios correntes das empresas estatais (não orçamentários pela legislação brasileira).

A estrutura do PPA procurou superar as limitações do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que existia no modelo orçamentário estabelecido na Constituição anterior e tinha caráter mais simbólico em termos de delimitação dos investimentos governamentais. O PPA foi concebido para desempenhar papel estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental.[9]

Por razões várias, o arcabouço constitucional não foi regulamentado por Lei Complementar, como se exigia, e, ao longo da década de 1990, o PPA, a LDO e o OGU foram elaborados com base em normas provisórias e incompletas, que não permitiam seu emprego como instrumentos integrados de gestão e de controle das ações do governo federal.[10]

---

7. Conforme determina o art. 165, § 1º da Constituição.

8. Garces e Silveira (2002).

9. Todos os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (art. 165, § 4º).

10. A LDO assumiu importância destacada como instrumento das políticas fiscais e financeiras com que se conduziu o ajuste fiscal. O OGU, por sua vez, continuou sendo regido, ao longo desses anos, por critérios acentuadamente incrementalistas.

Em meados da mesma década, iniciou-se novo esforço para restaurar o planejamento governamental em moldes diferentes dos implementados anteriormente, por meio de um projeto de lei complementar que efetuasse a regulamentação dos preceitos constitucionais. Como sua tramitação mostrava-se lenta, em razão de inúmeras controvérsias conceituais e políticas que cercavam a matéria, o Executivo constituiu, em 1997, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que deveria sugerir emendas àquele projeto de lei.[11]

Mais importantes que as sugestões de emendas foram as propostas do GTI sobre um novo arcabouço conceitual e técnico destinado a integrar planejamento e orçamento. Esse arcabouço era mais completo que o inscrito na Constituição e tinha a vantagem de poder ser implementado sem mudanças no marco constitucional vigente.

Iniciado o segundo período de governo, em 1999, firmou-se a disposição de restaurar o sistema de planejamento governamental. Como era preciso iniciar a preparação de um novo PPA para o período 2000-2003, o Ministério do Planejamento procurou aproveitar ao máximo as sugestões do GTI – independentemente da tramitação do projeto de lei complementar – por meio de inovações no ciclo de planejamento e orçamento, com base em decretos do Poder Executivo – adiante descritos – que incorporaram muitas daquelas propostas.

O processo de elaboração de programas a serem incluídos no PPA e a integração normativa e processual entre planejamento e orçamento foram precedidos de intensas discussões técnicas até chegar à sua implementação. Isso, no entanto, não ocorreu com a sistemática de avaliação que deveria complementá-lo. Será, pois, necessário, para compreender as características dessa sistemática de avaliação, examinar sua gênese e seu desenvolvimento.

4 GÊNESE DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO PPA 2000-2003

Para compreender a sistemática de avaliação que se almejou construir, é necessário levar em conta as motivações que regeram a concepção e a metodologia de elaboração do PPA 2000-2003, conhecido como "Avança Brasil", que objetivava:

a) racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público, "levando em conta um cenário de restrições ao seu financiamento"; e

b) implantar um sistema de gestão pública orientada para resultados que assegurassem o motivo anterior e conferissem mais eficiência à aplicação de recursos públicos e eficácia para legitimar as ações de governo junto à sociedade civil.[12]

11. O relatório contendo os resultados dos trabalhos do GTI foi divulgado no ano seguinte.

12. Garces e Silveira (2002).

Com base nesses objetivos, a avaliação de programas deveria ser parte integrante e essencial dos métodos de gestão orientada para resultados – em especial, para se poder responsabilizar objetivamente os gestores pelo maior ou menor sucesso na implementação dos programas, e também para melhorar o desenho das ações governamentais. Para isso, não poderia constituir-se a partir do processo de avaliação de cada projeto isoladamente, mas de um *pipeline* em que os resultados do monitoramento e da avaliação de cada programa pudessem ser ordenadamente agregados e consolidados para permitir, ao mesmo tempo, a revisão dos programas e a avaliação do Plano. No entanto, as concepções de avaliação permaneciam expressas em termos muito genéricos e imprecisos para orientar a montagem e o funcionamento de uma sistemática viável e satisfatória.

Somente após avançada a implementação do processo de elaboração do PPA e encaminhado ao Congresso o Projeto de Lei correspondente, no início de 2000, é que começaram a ser tomadas providências concretas para a definição de uma sistemática de avaliação. Em decorrência do acúmulo de dificuldades para implementar o próprio modelo de planejamento e gestão por resultados – e certamente pelas limitações da SPI, decorrentes do excesso de atribuições e escassez de pessoal –, as decisões sobre o processo de avaliação tiveram de ser postergadas. Além disso, a Lei do PPA somente foi aprovada pelo Congresso em meados de 2000, e, ao longo de sua tramitação, os dirigentes e os técnicos da SPI haviam sido intensamente solicitados a participar de suas discussões.

Por isso, a SPI procurou, para essa tarefa, estabelecer parcerias com entidades que detinham experiência na área de avaliação, iniciando consultas e discussões com o Nepp/Unicamp, a Diretoria de Estudos Sociais (Disoc do Ipea) e outras equipes deste Instituto.

Apesar de ainda não haver consenso sobre que caminhos seguir, foi elaborado, em março de 2000, um documento técnico em que se fazia uma proposta de Plano de Trabalho Conjunto (SPI/Ipea), visando levar a cabo um Projeto "Avaliação do Avança Brasil", inspirado em boa parte nas propostas da direção da Disoc e de sugestões tópicas de outros diretores do Ipea. Em linhas gerais, esse projeto incluía levantamento analítico das experiências com pesquisas de avaliação nos vários ministérios; realização de uma espécie de "metaavaliação"[13] de alguns deles, para identificar suas lacunas e potenciais; e conjunto de atividades técnicas, em apoio à SPI, para a elaboração do Relatório de Avaliação do primeiro ano do Plano.

13. É o caso do Planfor, por exemplo, um programa de âmbito nacional, conduzido pelo Ministério do Trabalho, que visava capacitar trabalhadores para reduzir o desemprego.

A despeito desses avanços, ainda persistiam dúvidas sobre o melhor caminho a seguir. Em face disso, os dirigentes da SPI e do Ipea resolveram, ao fim de julho de 2000, iniciar uma nova rodada de discussões técnicas para desenvolver, em escala operacional, uma sistemática de avaliação que atendesse aos propósitos do Plano (notadamente o *feedback* gerencial), e que se mostrasse capaz de ser implementada com a participação dos gerentes de programas e a anuência dos Ministérios e das Secretarias de Estado.

Concluída essa nova rodada de discussões, uma proposta preliminar foi preparada pelo Ipea, em caráter experimental, até que Ministérios e gerências estivessem mais bem preparados para atuar de modo mais efetivo no processo de monitoramento e avaliação. Levava-se em conta o fato de que os sistemas existentes haviam sido desmontados, e que seria necessário algum tempo para recuperá-los – e, ainda, o de que havia uma evidente insuficiência de pessoal capacitado para desenvolver apropriadamente as atividades de avaliação.

A nova proposta consistia em elaborar o Relatório de Avaliação Anual com base em quatro blocos de trabalho, atendendo às exigências da lei que aprovara o PPA:[14]

a) a análise da evolução do cenário macroeconômico em que se desenvolvia o Plano Plurianual;

b) uma descrição analítica da evolução de "setores" selecionados, sobre cujo desenvolvimento se pretendia interferir por meio dos programas do PPA (o que virtualmente indicaria se esses programas estavam sendo conduzidos na direção correta);

c) o registro do desempenho físico e financeiro dos programas ao longo do exercício (ou pelo menos o andamento dos gastos, que se podia extrair do Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal – Siafi); e

d) um *appraisal* de programas selecionados, para os quais houvesse informação avaliativa suficiente e, também, sobre cujo andamento o pessoal técnico da SPI e do Ipea dispusesse de apropriado conhecimento técnico.

Malgrado seu valor pragmático, essa proposta pareceu demasiado "emergencial", pois se desejava, ao contrário, iniciar a implantação da sistemática de modo mais estável e que pudesse desde logo ter a participação ativa dos gerentes de programa. Assim, para atender a esse propósito, foi desenvolvida uma nova proposição, que buscaria:

14. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000.

a) utilizar ao máximo o Sistema de Informações Gerenciais do PPA (Sigplan)[15] – cujo desenvolvimento daria uma sólida base técnica para o monitoramento;

b) promover uma participação ativa dos gerentes e de suas equipes no processo de avaliação;

c) estimular as equipes de gerência a analisar melhor as estruturas e o desempenho do programa; e, ainda,

d) identificar melhor a natureza e as possibilidades de superação das restrições surgidas no processo de implementação.[16]

Em seguida à preparação dessa proposta, começaram a ser realizadas reuniões técnicas diárias, com a participação de pesquisadores e técnicos da SPI, do Ipea e do Nepp/Unicamp, para redefinir os conceitos básicos, formular estratégias e criar instrumentos para estruturar e organizar o processo de avaliação.

Embora reconhecesse a validade do método proposto, a direção da SPI percebia as dificuldades em operacionalizá-lo nos prazos estabelecidos e, também, em conseguir que os mais de 300 gerentes o empregassem de modo consistente e uniforme em seus respectivos programas. Diante disso, **optou-se por adotar**, como base da sistemática, **a avaliação dos programas por seus gerentes**. Essa avaliação seria realizada por meio de um questionário em que predominariam respostas escalonadas – em valores ordinais – obtidas de itens de múltipla escolha, a que se adicionariam algumas questões de resposta aberta e discursiva. Esse instrumento seria preenchido pelos gerentes e enviado à SPI, *on-line*, utilizando-se a estrutura do Sigplan implantada em ambiente de Internet.

Com isso, os gerentes fariam um relato, por intermédio desse instrumento, de como percebiam a produção dos resultados dos programas; ajuizariam a adequação da concepção do programa tanto para a resolução de demandas ou problemas que os provocavam; e, por último, opinariam sobre a influência de vários insumos e procedimentos de implantação sobre o desempenho do programa.

Uma vez recebidos, esses relatórios de avaliação gerencial – após a aferição de sua consistência e exatidão – seriam analisados e consolidados pela SPI, com o apoio do Ipea, para avaliar a contribuição dos grupos de programas ao alcance dos macroobjetivos do PPA a que se destinavam.

---

15. Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, implementado como instrumento de apoio ao planejamento, monitoramento e avaliação dos programas do PPA.

16. Estes dois últimos escopos eram derivados da experiência de avaliação de programas sociais que o Nepp realizara para a Casa Civil, que mostrava a destacada influência dos percalços da implementação no êxito daqueles programas.

A arquitetura básica, de fato, mostrava-se engenhosa e com boas possibilidades de funcionar a contento. Entretanto, havia um problema de difícil resolução: o de conferir consistência aos conteúdos das perguntas do questionário e dar-lhes um formato claro e compreensível para os gerentes que os responderiam. Dar cabo disso demandou quase dois meses de trabalho de uma equipe básica, composta por técnicos do Ipea e da SPI; e, na verdade, não se tratava apenas de formular os quesitos, mas de desenvolver, por meio deles, os detalhes metodológicos que regeriam o processo de avaliação.

Não obstante, ao se realizarem as primeiras reuniões com as Secretarias Executivas dos Ministérios, evidenciou-se a necessidade de inserir uma instância intermediária de avaliação. Esses órgãos desejavam fazer, no âmbito ministerial, uma agregação dos resultados dos programas executados em sua jurisdição, para confrontá-los com os objetivos específicos de suas respectivas áreas de atuação, e que constavam das Orientações Estratégicas dos Ministérios formuladas ao início do processo de elaboração do PPA.

Para atender, portanto, a essa demanda, formulou-se um segundo questionário, a ser respondido pela Secretaria Executiva de cada Ministério, por meio de suas Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs).[17] Com estrutura semelhante à do instrumento de avaliação de programas pelos gerentes, ele seria destinado a identificar a incidência dos resultados de programas sobre os objetivos estratégicos setoriais de cada Ministério; as necessidades de revisão na concepção dos programas no tocante à sua integração setorial; e, finalmente, para verificar a incidência de restrições comuns ao desempenho dos programas que pudessem ser sanadas pelos órgãos decisórios do próprio Ministério.

5 A SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO DO PPA 2000-2003

Entende-se como avaliação de programas governamentais, em sua definição mais tradicional, o ato de atribuir valor ou mérito a determinado programa ou ação, com base em critérios prévia e consensualmente definidos.

No caso do PPA, o que se almejou foi desenvolver um processo de monitoramento, que incluía sistema de informações gerenciais, bem como a coleta e o ordenamento de subsídios necessários para a avaliação de cada programa, do elenco de programas de cada ministério e, também, do Plano Plurianual como um todo. Esse processo, que abrange um conjunto de normas, instrumentos e uma correspondente cadeia de comando e controle de operações articuladas, caracteriza o que chamamos de "sistemática de avaliação do PPA".

17. As SPOAs são unidades presentes nas estruturas dos ministérios setoriais e desenvolvem atividades relacionadas com elaboração e gestão orçamentária e de planejamento.

Esta sistemática culmina com a geração do Relatório Anual de Avaliação do PPA, que é enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada exercício financeiro, e tem por finalidade proporcionar, a este último, informações ordenadas e consistentes para apreciação do desempenho do Plano Plurianual e de seus programas.

Assim como ocorre com a elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual, a sistemática de avaliação do PPA é concebida e coordenada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI).

Todas as orientações, restrições, estratégias, prazos, resultados e etapas relativas ao processo de avaliação anual constam do Manual de Avaliação, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), pela Secretaria de Gestão (Seges) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Ministério do Planejamento.

5.1 Base legal

A avaliação do PPA é normatizada por vários diplomas legais específicos. A Constituição prevê a avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA, bem como a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.[18]

Além da Constituição, pode-se destacar o Decreto nº 2.829/98,[19] que determina que avaliações anuais do PPA devem ser realizadas a fim de contemplar três dimensões principais: *i*) os objetivos estratégicos do governo; *ii*) o resultado do desempenho dos programas, principalmente no que se refere aos resultados físicos e financeiros; e *iii*) o grau de satisfação da sociedade em relação a bens e serviços ofertados pelo poder público, a serem medidos, quando possível, no âmbito das unidades responsáveis pela execução dos programas.

Cabe mencionar que, a partir da promulgação do Decreto nº 4.052, de 13/12/2001, o termo "programa" passou a ser utilizado estritamente no âmbito do PPA, como instrumento de organização das ações do governo federal.[20] A definição de programa adotada pela administração pública federal é a seguinte:[21]

> Programa é o instrumento, criado por Lei específica, de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações (projetos, atividades, operações especiais e ações não-orçamentárias), pessoas e estruturas motivadas ao alcance de um objetivo comum. O programa é resultado do casamento entre a necessidade identificada na

18. Artigo 74, inciso I, da Constituição.

19. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, artigos 5º, 6º e 7º.

20. Os programas do PPA 2000-2003 foram concebidos dentro dos novos critérios de classificação orçamentária estabelecidos pela Portaria do Ministério do Planejamento nº 42, de 14/4/1999. Além disso, houve uma preocupação em integrar os programas do PPA com o Orçamento Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

21. Manual de elaboração de Programas do Ministério do Planejamento.

sociedade (problema) e a vontade política expressa nas Orientações Estratégicas do Presidente da República. Seu objetivo é expresso em um resultado que é a solução de um problema ou atendimento de demanda da sociedade e medido pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando-se, assim, a avaliação objetiva da atuação do Governo.

Outro instrumento legal importante é a Lei nº 9.989/2000,[22] que aprovou o PPA para o período de 2000 a 2003 e fixou o prazo de 15 de abril de cada ano para envio, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, do relatório de avaliação anual. Estabelece, ainda, que o relatório deve conter, minimamente: *i*) avaliação do desempenho das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano; *ii*) demonstrativo da execução física e financeira, regionalizada, de programas e ações; *iii*) demonstrativo do desempenho dos indicadores de cada programa; e *iv*) avaliação, por programa, do alcance das metas físicas e financeiras e da evolução dos indicadores.

Além desses instrumentos, vale destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal[23] menciona que, a cada ano, a avaliação dos resultados dos programas do PPA, financiados com recursos orçamentários, deve levar em conta as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

5.2 A sistemática de avaliação

A sistemática de avaliação do PPA compreende três dimensões: *i*) avaliação do programa; *ii*) avaliação setorial; e *iii*) avaliação do plano. Essas dimensões são avaliadas em etapas sucessivas e, embora possuam características específicas e sejam desenvolvidas por instâncias distintas (gerentes, ministérios setoriais e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), são complementares e interdependentes (quadro 1).

Será feita, a seguir, uma tentativa de descrever as principais características e os objetivos almejados em cada uma dessas etapas. Cabe ressaltar que foram realizadas modificações e aperfeiçoamentos ao longo do tempo, fruto do caráter dinâmico desse processo e do aprendizado de órgãos e atores envolvidos.

22. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, artigo 6º.

23. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 4º. A Lei de Responsabilidade Fiscal regula o art. 163 da Constituição e impõe aos administradores públicos normas e limites para administrar as finanças, exigindo que prestem contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade.

QUADRO 1
Sistemática de Avaliação do PPA

	Avaliação do Programa	Avaliação Setorial	Avaliação do Plano
Objetivo	Avaliar o desempenho de cada programa do PPA	Avaliar se programas do PPA têm contribuído para os objetivos setoriais estratégicos	Avaliar o desempenho do PPA, do ponto de vista macroeconômico, da gestão e dos macroobjetivos
Principal responsável	Gerente do Programa	Ministério Setorial	Ministério do Planejamento
Forma de coleta das informações	Questionário com perguntas de múltipla escolha e descritivas	Questionário com perguntas de múltipla escolha e descritivas	Informações de fontes secundárias, dados do módulo de avaliação do Sigplan
Principais variáveis analisadas (blocos)	Resultado, concepção e implementação	Resultado, concepção e gestão	Indicadores macroeconômicos, sociais e econômicos, dados agregados das avaliações dos programas e da avaliação setorial
Utilização dos resultados	Relatório de Avaliação; e insumo para as avaliações setoriais e do Plano	Relatório de Avaliação; e insumo para a avaliação do Plano	Relatório Final de Avaliação

Elaboração dos autores.

5.2.1 Avaliação do programa

A responsabilidade pela etapa de avaliação do programa recai, fundamentalmente, sobre os gerentes responsáveis pela gestão e pela implementação de cada um dos programas do Plano Plurianual. Trata-se de avaliação qualitativa, formativa e subjetiva, baseada em um modelo padronizado, de caráter abrangente, desenvolvido para ser aplicado a todo tipo de programa.

Nessa primeira etapa, os gerentes, a partir de um questionário-base de avaliação, com perguntas de múltipla escolha e descritivas – elaborado pelo Ministério do Planejamento e disponível para preenchimento, *on-line*, no Sigplan –, registram a sua percepção sobre os três blocos principais de questões, quais sejam o resultado, a concepção e a implementação do programa sob sua responsabilidade durante o ano.[24]

No bloco de **resultados**, o gerente registra sua percepção a respeito do que o programa pode estar alcançando, justificando e comentando por que tais resultados

24. Excepcionalmente, em razão da necessidade de subsidiar a elaboração do PPA para o período de 2004-2007, a etapa de avaliação de programa do PPA para 2002 deu-se em duas fases: uma contendo informações históricas sobre resultados, concepção e implementação do programa durante o período 2000-2002 e outra com as informações relativas a 2002.

ocorreram acima, dentro, abaixo ou muito abaixo do previsto. Em alguns casos, ele dispõe de indicadores que evidenciam os resultados; mas em muitos outros, ele depende de sua experiência e de informações que lhe chegam de algum modo sobre os efeitos de seu programa. Além disso, ele registra eventuais resultados colaterais, por vezes indícios de que os principais esperados estão sendo obtidos. Em casos especiais, são mencionadas evidências obtidas junto ao público-alvo. Por último, opinam sobre o grau de alcance dos resultados esperados ao fim do Plano.

No bloco seguinte, de **concepção**, o gerente analisa os seguintes itens:

a) necessidade de aperfeiçoamentos na concepção do programa, especialmente no que se refere aos objetivos, ao público-alvo, ao seu impacto nas diferentes regiões do país e aos indicadores;

b) adequação das metas físicas aos recursos orçamentários;

c) definição do produto de cada uma das ações; e

d) adequação da estratégia de implementação.

No último bloco, de **implementação**, o gerente analisa os elementos relacionados com a execução do programa e que afetam o seu desempenho. As questões englobam, principalmente, os seguintes aspectos:

a) suficiência e fluxo de recursos financeiros liberados;

b) adequação dos recursos materiais, humanos e de infra-estrutura;

c) restrições que interferem no desempenho das ações;

d) problemas relacionados aos processos de contratos e convênios;

e) desempenho das ações executadas, de forma descentralizada, por outros ministérios ou parceiros;

f) formas de consulta ao público-alvo;

g) qualidade e tempestividade das informações geradas no âmbito do programa; e

h) adequação da estrutura organizacional à gestão por programas.

Todas as informações e recomendações feitas pelos gerentes na etapa de avaliação dos programas, uma vez inseridas no Sigplan e enviadas ao Ministério do Planejamento, são submetidas à análise de consistência pela SPI com a colaboração do Ipea. Além disso, o conteúdo dessas informações é também analisado por outros órgãos do Ministério do Planejamento, como a Secretaria de Gestão (Seges), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Deest), que encami-

nham observações e sugestões a respeito dos programas que lhes são mais familiares e conhecidos. O texto final subsidia os trabalhos das etapas de avaliação setorial e do Plano e é incorporado ao Relatório Anual de Avaliação.

Ao se analisarem os relatórios de avaliação preparados pelos gerentes de programas, são perceptíveis as dificuldades para responder a várias das questões, particularmente àquelas relacionadas aos resultados dos programas. Em muitos casos, tais informações não estão disponíveis seja pela inadequação dos indicadores propostos, seja pela exigência de aferição anual que não pode ser atendida. Nessas situações, os gerentes apenas apresentam informações sobre o alcance das metas de alguns produtos como resposta ao quesito de resultados, sem que se faça o devido relacionamento entre produtos e o resultado pretendido, o que empobrece muito o aspecto avaliativo.

A equipe do Ministério do Planejamento, responsável pela metodologia proposta, reconhece que a opção por um instrumento padronizado pode levar a certo comprometimento da qualidade das respostas pela inadequação das questões para alguns programas específicos. Aperfeiçoamentos foram introduzidos, criando a possibilidade de se utilizar o campo dos comentários para informar, da maneira mais adequada, sobre a evolução do programa e os resultados esperados. Mesmo assim, a qualidade das respostas, em geral, tem sido muito baixa – e não tanto pelas deficiências que ainda afetam o instrumento de avaliação, mas pela escassez ou impropriedade das informações disponíveis e pela carência de capacitação das equipes de gerência para efetuar a avaliação de seus programas.

Não resta dúvida de que muito ainda se tem de investir em termos de capacitação gerencial e em avaliação. Porém, isso não será suficiente se não houver um grande esforço de montagem de sistemas de registro dos eventos de implementação e um suprimento regular de informações para monitoramento dos programas.

5.2.2 Avaliação setorial

A avaliação setorial tem como objetivo verificar se o conjunto de programas sob a responsabilidade de cada ministério tem avançado no sentido de obter resultados coerentes com os objetivos, as prioridades e as políticas setoriais. Procura-se, também, identificar se a concepção desses programas é adequada para enfrentar os problemas que os órgãos setoriais se propõem atacar, bem como se a sua forma de gestão encontra-se adequadamente adaptada ao novo modelo gerencial adotado no PPA.

A responsabilidade pela condução dessa fase é do órgão setorial, ou seja, dos ministérios ou das secretarias de Estado, mediante a atuação das Secretarias de Planejamento Orçamento e Avaliação (SPOAs), do responsável pelo pro-

grama de gestão de políticas do órgão, dos gerentes dos programas do PPA e – recomenda-se – da alta cúpula ministerial.[25]

A exemplo do que ocorre com a etapa de avaliação dos programas pelos gerentes, o órgão setorial preenche um questionário com perguntas de múltipla escolha e descritivas, relativas ao resultado, à concepção e à gestão do conjunto de programas realizados sob supervisão desse Ministério.[26] Os primeiros dois blocos de questões são elaborados pela SPI, com a ajuda do Ipea. O último é concebido pela Seges. Tal como na instância gerencial, todas as perguntas devem ser acompanhadas por justificativas e comentários.

Um procedimento que deve ser salientado, nesta instância, é o que visa medir os efeitos dos resultados dos programas sobre os objetivos setoriais; para o que é utilizada uma "matriz de impacto",[27] em que são atribuídas "notas", em uma escala que varia de 0 a 3 (3-alto, 2-médio, 1-baixo, 0-nenhum) aos resultados dos programas *vis-à-vis* os objetivos setoriais (quadro 2).

QUADRO 2
Matriz de Impacto

	Objetivos setoriais								
	1	2	3	4	5	6	7	...	N
Resultado 1									
Resultado 2									
Resultado 3									
- - -									
Resultado N									

Fonte: MP, Manual de Avaliação do PPA.

Para tal, o ministério deve ter claro quais são os seus objetivos estratégicos e a ordem de prioridade a eles atribuída. Deve, ainda, relacionar os programas, obedecendo a uma priorização com base no valor dos recursos orçamentários empenhados e liquidados no ano.

No que se refere à concepção, procura-se identificar se os programas, tal como concebidos, são suficientes, pertinentes e consistentes para alcançar os

25. Manuais de Avaliação 2000, 2001 e 2002.

26. A avaliação setorial do PPA para 2002 foi realizada em uma única fase, com base em um questionário específico, contendo informações do período 2000-2002, com o objetivo de subsidiar a elaboração do PPA 2004-2007.

27. Para 2002, não foi utilizada esta matriz de impacto. A análise limitou-se à descrição, tendo em vista os programas do órgão, dos fatores de sucesso, das dificuldades e dos desafios postos ao alcance dos objetivos desejados.

objetivos setoriais ou, caso contrário, se há necessidade de novos programas ou da reformulação dos existentes.

Em relação à gestão, as perguntas destinam-se a avaliar, principalmente, o grau de assimilação, pelos ministérios, do novo modelo de planejamento e gestão por programas. São em geral enumeradas as principais restrições detectadas na implementação do novo modelo e as providências necessárias à sua superação.

Ademais, o órgão setorial manifesta-se sobre a qualidade e a tempestividade das informações, ou seja, se os programas contam com sistemas de monitoramento e com informações confiáveis sobre a sua implementação, disponíveis para gestão e tomada de decisão em tempo oportuno.

Outro ponto importante é a preocupação com o desempenho dos programas multissetoriais ou que possuem ações executadas em diferentes unidades administrativas no ministério. Os resultados da avaliação setorial são registrados no Sigplan para posterior análise pela SPI, pela Seges e pelo Ipea. A idéia é que as sugestões constem do Relatório Anual de Avaliação e que as medidas necessárias ao aperfeiçoamento do modelo gestão sejam implementadas no ano subseqüente. Embora as informações geradas nessa etapa tenham sido reconhecidas como valiosas e tenham ajudado a encaminhar sugestões para revisão dos programas, o seu potencial avaliativo não tem sido bem explorado.

5.2.3 Avaliação do plano

A última etapa da sistemática de avaliação, sob responsabilidade do Ministério do Planejamento e com apoio técnico do Ipea, tem como foco o desempenho do Plano Plurianual como um todo, medido sob o ponto de vista macroeconômico, dos macroobjetivos estratégicos e da gestão.

A análise compara a evolução real da situação macroeconômica ao cenário projetado ao início do Plano no tocante, por exemplo, ao crescimento econômico, à estabilidade de preços, à taxa de crescimento do PIB, à inflação, às metas fiscais e ao comportamento das finanças públicas. Uma crítica, ainda não incorporada, diz respeito à formulação de um único cenário para o Plano, quando se deveria trabalhar com um conjunto de cenários plausíveis, o que ampliaria as possibilidades de confronto anual com a evolução das variáveis macroeconômicas selecionadas e daria mais qualidade ao esforço de avaliação.

A outra análise relevante, realizada pelo Ipea, é a da evolução, ao longo do período do Plano, das situações-problema cuja solução motiva a definição dos macroobjetivos do PPA, em número de 28 no PPA 2000-2003 (ver Anexo A). O estudo de evolução inicia-se pela "contextualização" destes macroobjetivos. A idéia é criar um referencial, com indicadores, informações e dados relativos a problemas, causas, oportunidades ou demandas da sociedade que esses macroobjetivos, a rigor, se propõem a atacar ou resolver.

A cada macroobjetivo corresponde um número determinado de programas e ações. O passo seguinte consiste na tentativa de verificar, com base nas informações disponíveis nos relatórios gerencias dos programas e no conhecimento especializado dos técnicos do Ipea nas diferentes áreas setoriais, se os programas têm sido implementados de forma que contribuam ou não para o alcance dos macroobjetivos. Basicamente, analisa-se a pertinência, a convergência e a suficiência dos programas em relação ao macroobjetivo, com o intuito de verificar a necessidade de novos programas e ações, ou de modificações no desenho dos já existentes. Nessa comparação também são utilizadas as informações geradas na etapa de avaliação setorial.

Essa avaliação do alcance dos macroobjetivos exige enorme capacidade de síntese e muita criatividade - e precisa de informações que a avaliação do programa não tem conseguido proporcionar de modo satisfatório. Como conseqüência, enquanto persistirem as dificuldades de avaliação no nível dos programas, a dos macroobjetivos continuará sendo realizada de maneira intuitiva e com grande dose de subjetividade.

Em que pesem essas limitações, é importante destacar que o esforço de anualmente atualizar a evolução do contexto associado ao macroobjetivo, com a apresentação de indicadores e informações pertinentes, e situar neste contexto a ação de governo e sua intenção de promover as mudanças desejadas, representa um avanço em termos de prestação de contas, de forma sintética e organizada, à sociedade.

A análise da gestão do PPA, por sua vez, corresponde a uma visão agregada sobre o desempenho dos programas e dos órgãos setoriais, no contexto do modelo de gestão por programas. São compiladas, informações oriundas dos questionários aplicados nas duas primeiras etapas do PPA, que são preenchidos pelos gerentes de cada um dos programas e pelos órgãos setoriais. Os temas considerados mais relevantes são analisados, procurando-se identificar os entraves mais significativos e os aperfeiçoamentos necessários.

5.3 O Relatório Anual de Avaliação

O resultado final de todo o processo de implementação das etapas de avaliação do programa, setorial e do Plano, culmina e é consolidado na produção do Relatório Anual de Avaliação. Até o momento foram elaborados e enviados ao Congresso Nacional, no prazo legal de 15 de abril, os relatórios de avaliação relativos aos anos de 2000, 2001 e 2002.[28]

28. Relatórios disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br> , no item "Planejamento e Investimento".

O Relatório é produzido em dois volumes. Do primeiro, constam os textos finais resultantes das análises qualitativas referentes ao cenário macroeconômico, da gestão do Plano, dos macroobjetivos e dos programas (lista das principais realizações e comentários).[29]

Do segundo volume constam três anexos: o primeiro com as informações detalhadas sobre a realização física e financeira por programa e respectivas ações, de forma regionalizada; o segundo com a evolução dos indicadores, por ação, contendo o índice apurado ao fim do exercício e a perspectiva de alcance ao fim da implementação do Plano; e o terceiro anexo com os custos previstos e realizados de programas e ações.

5.4 O Sigplan

O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) é um importante instrumento de apoio no planejamento, na execução, no monitoramento, na gestão e na avaliação dos programas do PPA. Representa também notável avanço na tecnologia de informação de que carecem os sistemas de avaliação e de gestão.

Com o intuito de facilitar o registro e a gestão das informações, foi desenvolvido, no âmbito da SPI, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), que comporta dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, oriundos do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi); além das informações de monitoramento e gestão fornecidas pelos gerentes dos programas, pelos órgãos setoriais e pelo Ministério do Planejamento.

Dentre as características mais importantes desse sistema de informações gerenciais, destacam-se:

a) o enfoque prospectivo – que possibilita ao gerente a antecipação e a sistematização das restrições, o que facilita a mobilização e a busca de soluções por parte do governo e seus parceiros, possibilitando o compartilhamento na solução das restrições. Entende-se por restrição todo 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;

b) a transparência das ações do governo – qualquer cidadão pode acessar a Internet e acompanhar a execução do Plano Plurianual. Um módulo do sistema, desenvolvido especificamente para a sociedade, apre-

29. O relatório de avaliação de 2000 não incluiu as análises dos macroobjetivos e da gestão do PPA.

senta o Plano na perspectiva das preocupações do cidadão comum, usando linguagem de fácil entendimento e mostrando impactos dos programas, a partir de casos verdadeiros; e

c) o avanço no processo de gerenciamento das ações governamentais, em particular no que diz respeito ao desempenho físico.

Por meio do Sigplan, a administração pública federal está introduzindo no Brasil um novo conceito de gerenciamento dos gastos públicos, no qual há um efetivo controle da execução física em "tempo real". A cada programa corresponde um conjunto de informações sobre a execução orçamentária e financeira de suas ações, que são atualizadas semanalmente com base nos dados gerados pelo Siafi e pelo Sidor. Os gerentes complementam, periodicamente, esses dados com informações sobre o desempenho físico das ações e dos programas, e respondem, *on-line*, aos questionários elaborados pela SPI, relativos à avaliação anual do PPA. Os técnicos (monitores) da SPI são os responsáveis por realizar o monitoramento dessas informações no Sigplan.

Todos os programas do PPA podem ser visualizados por macroobjetivos, órgão ou tipo de programa[30] e podem ser acessados pelos diversos órgãos e atores envolvidos no processo de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação do PPA, bem como pela sociedade civil.

As principais informações gerenciais disponíveis no Sigplan para cada um dos programas do PPA incluem:

a) informações gerais: nome e contato do gerente do programa e do monitor da SPI, evolução anual dos indicadores do programa, execução física e financeira das ações, dotações e limites orçamentários impostos pelo governo;

b) dados gerais: órgão responsável, tipo de programa, objetivo, justificativa, público-alvo, valor financeiro fixado no PPA e estratégia de implementação do programa;

c) informações de situação: estágio de implementação, principais resultados e restrições;

d) financiamento: recursos previstos e empenhos liquidados, por fonte de financiamento;

e) agenda de eventos: principais eventos agendados no mês;

f) relatórios: diversos relatórios e planilhas sobre o programa, incluindo dados gerais; financiamento; análise da execução; dados físicos e financeiros; e informações sobre a situação dos programas e ações;

30. Os programas podem ser finalísticos, de serviços ao Estado, de gestão de políticas públicas e de apoio administrativo.

g) indicadores:[31] índice mais recente, periodicidade, data de aferição, unidade de medida, fonte, índice previsto no início e esperado ao fim do PPA; e

h) ações: informação da situação física e financeira das ações e subações.

No que se refere à avaliação do Plano Plurianual, encontram-se disponíveis no Sigplan:

a) relatórios de avaliação do PPA elaborados para os anos de 2000, 2001 e 2002, enviados pelo Executivo ao Congresso;

b) resultado da primeira fase da avaliação de 2002, realizada pelos gerentes dos programas, com base nas informações do período de 2000-2002;

c) resultado da segunda fase da avaliação de 2002, realizada pelos gerentes dos programas, com base nas informações de 2002; e

d) resultado da avaliação setorial de 2002, realizada pelos órgãos setoriais.

O Sigplan, não resta dúvida, representa um instrumento fundamental na sistematização das informações relativas a todas as etapas do processo de avaliação anual do PPA. É um sistema interativo e de fácil acesso a todos os usuários.

A sua eficácia, no entanto, depende da qualidade das informações fornecidas pelos gerentes dos programas e órgãos setoriais. Entre os principais problemas detectados na alimentação do sistema, que impactam negativamente a qualidade das informações geradas nas etapas de avaliação do Plano Plurianual, destacam-se: *i*) inadequação ou inexistência de sistemas de acompanhamento e monitoramento no âmbito de programas e ações; *ii*) insuficiência de recursos humanos na gestão e no acompanhamento dos programas; *iii*) ausência de corpo técnico qualificado na área de avaliação; *iv*) inadequação dos indicadores; e *v*) imprecisão das informações relativas às metas físicas e aos custos dos programas.

5.5 Incidência e impactos dos resultados da avaliação

As atividades de avaliação não passariam de exercício técnico-acadêmico se não interferissem, concretamente, no ciclo de gestão da ação governamental, impactando as cadeias decisórias, tanto no nível central de planejamento, orçamento e coordenação político-administrativa, como no âmbito da gestão ministerial, dos programas e das organizações governamentais envolvidas em seu desenho e implementação.

31. Os programas finalísticos e os de serviço ao Estado têm, pelo menos, um indicador. Os de gestão de políticas públicas e de apoio administrativo não possuem indicadores.

A estrutura legal do sistema estabelece um calendário de eventos críticos do ciclo de gestão, que, na instância superior são: elaboração e revisão anual do Plano Plurianual; elaboração do projeto de lei das Diretrizes Orçamentárias; elaboração do projeto de lei dos Orçamentos Gerais da União; execução física, orçamentária e financeira; e por último, controle e avaliação de desempenho da Administração Pública Federal.

As incidências dos produtos do processo de avaliação anual do PPA são direcionadas basicamente às decisões correspondentes a duas rotinas da gestão pública: *i*) o processo de alocação do gasto, isto é, o PPA, LDO e LOA; e *ii*) o processo de aperfeiçoamento das organizações, ou seja, o tipo e desenho das organizações em termos de distribuição e atribuição de funções e responsabilidades e a gestão de recursos humanos.

No que se refere ao processo de alocação dos recursos públicos, tem-se como alvos:

a) o processo de revisão qualitativa do Plano – momento em que podem ser reformulados os termos de formulação dos programas; e

b) o início do processo de elaboração e negociação das propostas dos Ministérios para alocação de recursos nos orçamentos anuais, no qual devem ser consideradas as informações e as recomendações constantes dos relatórios internos e do Relatório Anual de Avaliação enviado ao Congresso.

As alterações propostas pelo gerente de programa, pelo órgão setorial de planejamento e pela SPI, visando ao aperfeiçoamento dos programas, seja no desenho ou na sua estratégia de implementação, são discutidas em dado momento do processo de revisão. E, uma vez obtido consenso entre SPI, SOF e órgãos envolvidos, sobre as modificações cabíveis, elas são registradas no Cadastro de Programas e Ações (Sidor) e poderão influir nas posteriores negociações orçamentárias.

5.6 Perspectivas da avaliação: a formulação do PPA 2004-2007

Em primeiro de janeiro de 2003, o novo governo eleito[32] assumiu o poder, por um período de quatro anos, executando, no primeiro ano de mandato, os programas e ações do PPA 2000-2003, do governo anterior, conforme dita a norma constitucional. Iniciaram-se concomitantemente as articulações para a formulação do novo PPA, referente ao período de 2004-2007, com prazo de envio ao Congresso Nacional fixado para o último dia do mês de agosto.

32. Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Ao contrário do que ocorreu na formulação do PPA anterior, que introduziu mudanças significativas no modelo de planejamento e gestão até então adotados, foram mantidos, no PPA 2004-2007, os conceitos, os fundamentos metodológicos, o modelo de gestão, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) e a forma de organização por programas adotados anteriormente.[33]

Entretanto, há uma diferença fundamental entre a sistemática do PPA 2004-2007 e a utilizada anteriormente: a adoção de uma estratégia de formulação participativa. Em decorrência disso, foram estabelecidas novas arenas de discussão e ampliados os canais de comunicação existentes, o que possibilitou a incorporação das contribuições dos representantes dos vários órgãos governamentais e da sociedade civil organizada no processo de elaboração das orientações estratégicas do novo governo.

A implementação dessa estratégia participativa deu-se mediante a realização de diversas reuniões técnicas, fóruns, seminários, trabalhos em grupo e debates – não apenas em Brasília, mas em todos os estados brasileiros, envolvendo representantes de centenas de organizações públicas e privadas. Cabe ressaltar que essa nova estratégia participativa não se esgotou no momento da formulação do PPA, mas deverá ser mantida durante toda a implementação do novo Plano, principalmente no período que antecederá as suas revisões anuais.

O processo de formulação do PPA 2004-2007 foi, como anteriormente, dividido em três fases principais: *i*) elaboração das orientações estratégicas do governo; *ii*) formulação das orientações estratégicas setoriais; e *iii*) concepção dos programas.

A **primeira fase** objetivou definir a estratégia de desenvolvimento a ser contemplada no longo prazo, além de grandes objetivos (megaobjetivos), desafios e respectivas diretrizes, a serem perseguidos pelo governo nos quatro anos de implementação do Plano. Utilizaram-se como insumos básicos para essa fase as orientações sintetizadas no documento "Plano Brasil de Todos: Participação e Inclusão", além de estudos socioeconômicos.

O eixo estruturador da nova orientação estratégica de longo prazo estabelecida pelo governo para o PPA foi a de

> inclusão social e desconcentração da renda, com crescimento do produto e emprego, desenvolvimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade, e viabilizado pela expansão competitiva das atividades que superem a vulnerabilidade externa.[34]

33. Para informações e detalhes sobre a formulação do PPA 2000-2003 ver Gartenkraut (2002); Silva (2002); e Garcia (2000).

34. Plano Brasil de todos: participação e inclusão. Brasil: mai. 2003.

Essa orientação comportou cinco dimensões (social, econômica, regional, ambiental e democrática) que, para efeito de discussão do PPA, foram agrupadas e passaram a representar os três megaobjetivos do governo, aos quais corresponderam, inicialmente, 24 desafios (antigos macroobjetivos) que, após discussões nos fóruns de participação social, foram ampliados para 30 (ver Anexo B). Deve ser destacado que as sugestões colhidas nos fóruns também resultaram no aperfeiçoamento dos enunciados de vários desafios.

Inicialmente, a estratégia de longo prazo, os megaobjetivos e as diretrizes foram submetidos pelo Ministério do Planejamento à apreciação do presidente da República, sendo posteriormente encaminhadas aos ministros de Estado e ao recém-criado Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, constituído por representantes do governo e da sociedade. Após essa avaliação, os megaobjetivos e os desafios foram objeto de uma segunda análise minuciosa, da qual participaram dezenas de técnicos ocupantes de funções estratégicas de praticamente todos os órgãos do governo federal, que se reuniram durante quatro dias em seminário promovido e coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o apoio do Ipea e realizado na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Na ocasião foi também incorporado, a cada um dos desafios, um conjunto específico de diretrizes.

O produto dessas discussões (megaobjetivos e desafios) ocorridas no âmbito federal foi, posteriormente, alvo de consulta pública e validação junto aos 26 estados, ao Distrito Federal e a fóruns que contaram com a participação da sociedade civil organizada, em processo conduzido pelo Ministério do Planejamento e pela Secretaria Geral da Presidência da República. Participaram dos fóruns em cada estado, em média, duzentos representantes de entidades, organizações e movimentos de caráter nacional, regional e temático.

Como já assinalado, todas as propostas colhidas nessa fase de participação social foram sistematizadas por um comitê técnico do Ministério do Planejamento e apresentadas ao nível decisório superior com a recomendação de incorporação de várias sugestões de aperfeiçoamento, que não implicaram mudança de foco da Orientação Estratégica de Governo original. Em virtude de atrasos na execução do cronograma geral de elaboração do PPA, esse processo de consulta pública sobre os desafios ocorreu paralelamente à execução da programação dos ministérios (que corresponde à terceira fase, descrita adiante), quando na verdade deveria precedê-la. Muito embora seja reconhecida essa falha no processo, é importante salientar que isso não comprometeu o desenvolvimento das discussões nos fóruns com destacada participação de representantes da sociedade civil.

A **segunda fase** do processo de elaboração do PPA 2004-2007 objetivou a formulação das orientações estratégicas setoriais. Com base nas orientações

estratégicas do governo, consolidadas pelo Ministério do Planejamento após o seminário da Enap, os ministérios partiram para a tarefa de definir a sua missão, os seus objetivos e as suas prioridades. Esse processo de definições estratégicas setoriais ocorreu no âmbito da competência de cada ministério, respeitadas as orientações no sentido de torná-lo o mais participativo possível.

Não houve, nessa segunda fase, orientação metodológica clara e precisa de como cada órgão deveria proceder, o que foi agravado pela falta de capacitação de diversas equipes na realização de um processo efetivo de planejamento estratégico. Como resultado, observou-se uma heterogeneidade nos processos e produtos elaborados pelos diversos órgãos. Adicionalmente, as questões relacionadas a superposições, a exemplo do que ocorre com os objetivos e as prioridades dos órgãos que executam políticas e programas em áreas afins, não foram discutidas transversalmente.

A **terceira fase**, referente à elaboração dos programas que iriam compor o novo Plano, foi dividida em duas etapas: uma qualitativa e outra quantitativa. Na primeira, os órgãos setoriais definiram, preliminarmente, o rol de programas e ações orçamentárias e não orçamentárias, e detalharam os aspectos qualitativos, tais como: objetivo do programa, público-alvo, justificativa e indicadores. Um subsídio importante ao longo dessa fase foi a análise de avaliações e recomendações anteriormente realizadas pelos gerentes sobre o desempenho dos programas no período compreendido entre 2000 e 2002, e que já se encontravam disponíveis, de forma sistematizada, no módulo avaliação do Sigplan.

Após o envio das propostas dos órgãos setoriais para o Ministério do Planejamento, foi realizado um amplo processo de revisão e crítica, conduzido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), com a assessoria do Ipea, e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Somente após essa apreciação, e após a implementação de possíveis correções, é que a proposta de cada órgão pôde ser considerada validada e adequada a avançar para a etapa seguinte.

Na etapa quantitativa, objetivou-se definir os valores orçamentários alocados nos diversos órgãos, unidades orçamentárias e, por conseguinte, nos diferentes programas e ações. Os valores orçamentários foram definidos de maneira compatível com as metas físicas e financeiras colimadas. Esse processo envolveu todos os órgãos setoriais, a SPI e a SOF, e contou, no processo de validação da consistência técnica pela SPI, com o quadro técnico do Ipea.

A adoção da nova estratégia participativa na formulação do PPA possivelmente terá um impacto importante na sistemática de avaliação. Primeiramente, ao envolver vários atores na discussão da Orientação Estratégica de Governo, ela inicia um processo que pode resultar na ampliação da demanda por melho-

res informações tanto sobre o processo de implementação como sobre os resultados do programa. Com isso, provavelmente, haverá maior incentivo ao monitoramento de questões relacionadas com a eficiência, a eficácia e o combate ao desperdício na gestão dos programas públicos.

A questão que se coloca é como viabilizar que esse fluxo ampliado de informações e esse conjunto maior de atores possam ser incorporados na geração de uma estratégia participativa no âmbito da avaliação. Em outras palavras, como estabelecer um mecanismo de controle social efetivo, e não apenas formal ou simbólico. Esse talvez constitua um dos principais desafios que o novo governo terá de enfrentar: o desenvolvimento de uma estratégia participativa também no âmbito da avaliação, permitindo que a contribuição do fluxo ampliado de informação e do conjunto maior de atores envolvidos possa efetivamente gerar mecanismos de controle social que resultem em aperfeiçoamentos importantes em ações, programas e estratégias governamentais.

6 BALANÇO DA EXPERIÊNCIA DE AVALIAÇÃO DO PPA 2000-2003

A experiência de avaliação do PPA 2000-2003 gerou avanços e ampla adesão dos órgãos de governo ao movimento de avaliação e melhoria da gestão pública. No entanto, surgiram também dificuldades, especialmente na formulação técnica e na operacionalização e implementação da sistemática de avaliação.

Entre os principais **avanços** observados, pode-se destacar que a experiência fomentou a disseminação de práticas de monitoramento na gestão pública, mediante o desenvolvimento de rotinas, procedimentos e instrumentos específicos incentivando a introdução de uma "cultura de avaliação". Além disso, os técnicos dos órgãos envolvidos no processo foram estimulados a pensar, discutir e refletir sobre monitoramento e avaliação de programas governamentais, e sobre como incorporar essas práticas aos processos de tomada de decisão, melhoria da gestão e aprendizagem no âmbito do governo federal.

Outro ponto positivo observado refere-se ao fato de a sistemática de avaliação ter contribuído para que fosse conferida melhor visibilidade às ações do governo, na medida em que tornou obrigatório o registro de dados e informações relativas ao resultado da implementação de seus programas, ações e objetivos estratégicos. Essas informações tornaram-se mais acessíveis aos técnicos, gerentes, monitores, órgãos setoriais, membros do Congresso, à sociedade e a todos os interessados (*stakeholders*) nos resultados do processo de avaliação anual.

No que tange ao grau de utilização da avaliação – embora não se disponha de estudo algum sobre o tema –, pode-se afirmar que os resultados das avaliações realizadas constituíram instrumento de *feedback* ao governo,

notadamente no tocante ao processo de revisão anual dos programas, de negociação e composição do Orçamento e na formulação do PPA 2004-2007.

Outro fruto dessa experiência foi o início de uma nova fase em termos de sistematização, gerenciamento e acompanhamento de programas, com a possibilidade de identificação dos principais obstáculos ao seu bom desempenho, sejam eles de natureza gerencial, institucional, financeira ou conjuntural.

Finalmente, o desenvolvimento de um sistema gerencial de informação especializado (Sigplan) representou outra inovação, tendo em vista que possibilitou não apenas registrar as informações relevantes sobre a implementação dos programas, como também mediar a interação entre os gerentes, os órgãos de planejamento setorial, o Congresso e outros atores envolvidos no processo de avaliação.

Contudo, é preciso reconhecer que persistem alguns **entraves** que necessitam ser superados. Esses entraves decorrem principalmente: *i*) das características próprias à concepção e ao modo de implementação da sistemática de avaliação adotada; *ii*) da metodologia e do modelo de gestão do PPA; e *iii*) de outros fatores externos.

Em relação aos **entraves internos inerentes à sistemática de avaliação**, pode-se mencionar, primordialmente, o elevado grau de subjetividade observado nas avaliações. A avaliação do PPA é interna e os programas são avaliados pelos próprios gerentes responsáveis pela sua implementação, muitas vezes com base em procedimentos subjetivos e informações imprecisas. Ademais, os critérios adotados para interpretar as escalas utilizadas nos questionários de avaliação não são evidentes, e não se sabe, por exemplo, se as respostas representam a percepção pessoal do gerente, se correspondem aos resultados de discussões entre dirigentes e técnicos envolvidos na implementação do programa, ou, ainda, se incorporam dados ou resultados de análises ou avaliações realizadas externamente.

Esse problema associa-se ao gerado pela padronização da metodologia de avaliação. As perguntas de avaliação são as mesmas para todos os programas, e essa aplicação indiscriminada faz que os questionários se tornem demasiado genéricos e as técnicas de avaliação adotadas desconsiderem as particularidades intrínsecas e inerentes às realidades de cada um dos programas. Nesse sentido, a sistemática de avaliação do PPA, na verdade, constitui muito mais uma prática de monitoramento do que a consolidação de diversas avaliações, como vem ocorrendo em alguns países.[35]

35. O Office of Management and Budget (OMB), dos Estados Unidos, por exemplo, utiliza uma metodologia de avaliação denominada Program Rating Assessment Tool (Part), que é utilizada em ampla variedade de programas. No entanto, todos esses programas são monitorados e avaliados sistematicamente e fornecem evidências bastante consistentes para sustentar as respostas das perguntas avaliativas.

Uma restrição adicional diz respeito à ausência ou insuficiência, no âmbito dos programas, de recursos humanos e materiais para que sejam executadas adequadamente as atividades de monitoramento e avaliação. Além do número reduzido de técnicos nas unidades de gerenciamento dos programas, há acentuada escassez de técnicos capacitados que dominem os métodos e as práticas de monitoramento e avaliação de programas governamentais. Os programas em geral carecem, igualmente, de recursos materiais e de sistemas de acompanhamento direcionados ao monitoramento da sua implementação, o que impacta negativamente a qualidade das informações geradas.

Pode-se mencionar, ainda, a pouca efetividade de responsabilização e cobrança por resultados. Vale ressaltar que o baixo resultado observado na implementação dos programas não é acompanhado de medidas corretivas ou de cobrança por melhor desempenho, o que reflete uma falha na metodologia adotada.

Outro ponto importante, que merece ser ressaltado, é a falta de maior integração entre a sistemática de avaliação do PPA e outros subsistemas. Há problemas de integração entre tal sistemática e outras experiências de avaliação de programas federais, a exemplo dos trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União (auditoria de desempenho), pela Secretaria Federal de Controle, pelos Ministérios da Educação e da Saúde e pelas gerências dos programas financiados com recursos externos.

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

No tocante aos **entraves inerentes à metodologia e ao modelo de gestão adotado no PPA**, podem-se destacar principalmente os problemas decorrentes da aplicação da metodologia que norteia o desenho dos programas do PPA. Há lacunas metodológicas e de aplicação do modelo lógico utilizado na concepção dos programas do Plano Plurianual, notadamente no que se refere à identificação da problemática que o programa pretende atacar – que nem sempre está bem definida e contextualizada – e à coerência entre os objetivos, ações, público-alvo e metas. Além disso, em muitas áreas, há pouca competência para formular programas de modo claro e objetivo – ou os problemas são de tal ordem complexos, que os gestores não conseguem formulá-los de maneira consistente.

Outro problema reside na inadequação dos indicadores de resultados e de metas/produtos dos programas. A qualidade dos indicadores – definidos na etapa de elaboração do Plano e sujeitos a revisões anuais – deixa a desejar, por serem em geral abrangentes ou não apuráveis, o que tem dificultado a tarefa de estabelecer padrões de comparação e de atribuir a variação observada no indicador ao desempenho do programa.

Nesse particular, pode-se mencionar que, além da ausência de sistemas de monitoramento no âmbito dos programas, existe pequena integração entre as instituições produtoras de informação e os atores envolvidos no processo de monitoramento e avaliação do PPA. Essa desconexão entre oferta e demanda impacta negativamente a geração de bons indicadores, que requerem informações específicas e disponíveis em tempo hábil.

Adicionalmente, as unidades de gerenciamento dos programas não se encontram dotadas de autonomia legal ou administrativa para implementar medidas corretivas direcionadas a solucionar muitos dos problemas detectados no processo de avaliação, notadamente quando os entraves exigem mudanças mais profundas de objetivos, valores, políticas e regras.

Acrescente-se, ainda, que o novo modelo de gestão por programas do PPA não foi, na prática, totalmente assimilado pela maioria dos órgãos de governo. Persistem superposições e incompatibilidades entre esse modelo e a estrutura formal existente de organização e funcionamento de órgãos e unidades orçamentárias do governo, o que gera conflitos de competência e de tomada de decisão sobre a alocação de recursos, o monitoramento, a prestação de contas e a implementação de mudanças nos diversos programas e ações.

No que se refere aos **entraves externos** ao PPA que dificultam a implementação do processo de avaliação, deve ser destacado o fato de os programas do PPA serem alvo constante das restrições orçamentárias e fiscais. Os recursos destinados aos programas e às ações são diretamente afetados pelas características do sistema orçamentário brasileiro – que têm caráter autorizativo e não impositivo – e pelos freqüentes contingenciamentos de recursos.

7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A sistemática de avaliação anual do PPA, como foi dito no início, foi concebida para cumprir determinações legais e implementada com os objetivos de auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão pública; aumentar a transparência da ação de governo (mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas); e promover o aprendizado nas organizações governamentais.

No tocante ao primeiro objetivo, embora a avaliação tenha se baseado em informações ainda imprecisas e subjetivas (além de possuir caráter formativo e abrangente e não ser direcionada às especificidades intrínsecas de cada programa), verificou-se que ela constituiu importante instrumento de *feedback*, notadamente nas etapas de revisão anual dos programas e do Orçamento e na formulação do PPA 2004-2007.

Também ficou evidente que essa experiência ajudou a conferir mais transparência à ação de governo, pelo menos no momento em que tornou acessível aos técnicos, gerentes, monitores, órgãos setoriais, bem como aos diversos poderes, à sociedade e a todos os interessados (*stakeholders*), dados e informações relativas ao resultado da implementação de programas, ações e objetivos estratégicos do governo.

Foram menores, sem dúvida, os sinais de sucesso quanto ao aprimoramento da gestão, embora a sistemática de avaliação permita identificar, mesmo que de forma abrangente e heterogênea, os principais obstáculos ao bom desempenho dos programas, sejam eles de natureza gerencial, institucional, financeira ou conjuntural.

Finalmente, em relação ao aprendizado, a institucionalização da avaliação como prática sistemática no governo representou o primeiro passo nessa direção. Há consenso de que a avaliação é um importante instrumento na aprendizagem organizacional, ou seja, na capacidade que o governo tem de "detectar e corrigir os seus problemas".[36] O processo de avaliação do PPA permitiu a sistematização dos principais entraves à implementação dos programas, embora, em geral, não tenha sido possível corrigi-los de forma desejável.

Apesar de todos os avanços, há inúmeros **aperfeiçoamentos** que se fazem **necessários** nesse processo de avaliação do PPA. O primeiro item de uma agenda de aperfeiçoamentos seria, indubitavelmente, a implementação de sistemas de acompanhamento no âmbito dos ministérios e de cada programa, direcionados não apenas ao monitoramento integrado dos aspectos físico e financeiro, mas também planejados para gerar informações úteis e em tempo hábil, que auxiliem o processo de tomada de decisão e de gestão, e subsidiem, de forma mais precisa, o preenchimento dos questionários utilizados nas diversas etapas de avaliação anual do PPA.

Outro aperfeiçoamento diz respeito à capacidade de equacionar os problemas e demandas, conceber estratégicas de intervenção e formular os objetivos e indicadores de resultados dos programas. Há de se adequar os indicadores dos programas, para torná-los instrumentos de acompanhamento e avaliação

36. Definição de aprendizagem organizacional utilizada por Argyris e Schon (1996).

de processo, produtos (*outputs*) e impactos (*outcomes*); e também aperfeiçoar aqueles relativos ao acompanhamento dos objetivos estratégicos do PPA.

A capacitação é outro ponto fundamental. Os técnicos e os gerentes envolvidos no processo de avaliação anual do PPA devem receber treinamento adequado para melhor desempenhar as atividades inerentes a todas as etapas de avaliação. O treinamento sobre conceitos, métodos e técnicas de monitoramento e avaliação de programas deve se estender a toda a equipe que participa da execução dos programas, bem como a técnicos, assessores e membros do Poder Legislativo que são responsáveis por apreciar o conteúdo do Relatório Anual de Avaliação do PPA.

O grau de subjetividade observado nas avaliações também necessita ser minimizado mediante a utilização de informações mais precisas que transcendam a visão particular e subjetiva do gerente e permitam sistematizar o conhecimento e a avaliação do programa pelos próprios agentes de implementação. A utilização de avaliadores externos e a incorporação da dimensão dos *stakeholders* obviamente poderiam contribuir para melhorar a qualidade das avaliações.

Finalmente, a cultura de avaliação deve ser permanentemente incentivada como um instrumento importante e que tem impactos positivos na qualidade da gestão, na aprendizagem organizacional e na melhoria do desempenho da ação governamental.

ANEXO A

PPA 2000-2003

Macroobjetivos

1. Criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentável.
2. Sanear as finanças públicas.
3. Elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional.
4. Atingir US$ 100 bilhões de exportações até 2002.
5. Aumentar a competitividade do agronegócio.
6. Desenvolver a indústria do turismo.
7. Desenvolver a indústria cultural.
8. Promover a modernização da infra-estrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transporte.
9. Promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno.
10. Ampliar o acesso ao mercado de trabalho e melhorar a qualidade do emprego.
11. Melhorar a gestão ambiental.
12. Ampliar a capacidade de inovação.
13. Fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais.
14. Ofertar escola de qualidade para todos.
15. Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde.
16. Combater a fome.
17. Reduzir a mortalidade infantil.
18. Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente.
19. Assegurar serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social.
20. Promover o desenvolvimento integrado do campo.
21. Melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.
22. Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes.

23. Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades.
24. Melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos.
25. Promover a cultura para fortalecer a cidadania.
26. Promover a garantia dos direitos humanos.
27. Garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento.
28. Mobilizar o governo e a sociedade para a redução da violência.

Fonte: Relatório Anual de Avaliação: exercício 2001. Plano Plurianual 2000-2003.

ANEXO B

Projeto de Lei do PPA 2004-2007

Megaobjetivos e Desafios

Megaobjetivo I – Inclusão social e redução das desigualdades sociais

1. Combater a fome visando à sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção social e cidadania.
2. Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos.
3. Promover o acesso universal, com qualidade e eqüidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência).
4. Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação.
5. Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular.
6. Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio ambiente.
7. Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação de seus direitos.
8. Promover a redução das desigualdades raciais.
9. Promover a redução das desigualdades de gênero.
10. Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital.

Megaobjetivo II – Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais

11. Alcançar o equilíbrio macroeconômico com recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego.
12. Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo.
13. Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade.
14. Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural.

15. Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade com ênfase na redução da vulnerabilidade externa.
16. Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso.
17. Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável.
18. Reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local.
19. Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na promoção da educação ambiental.
20. Ampliar a participação do país no mercado internacional preservando os interesses nacionais.
21. Incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas, com o desenvolvimento da capacidade empreendedora.

Megaobjetivo III – Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia

22. Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas.
23. Garantir a integridade dos povos indígenas respeitando sua organização cultural e econômica.
24. Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais.
25. Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas.
26. Preservar a integridade e a soberania nacionais.
27. Promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional.
28. Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.
29. Combater a corrupção.
30. Democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão.

Fonte: Projeto de Lei do PPA 2004-2007, v. I, 2003.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGYRIS, Chris; SCHON, Donald. **Organizational learning II**: theory, method and practice. Reading: Addison-Wesley, 1996.

BRASIL. Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do plano plurianual e dos orçamentos da união e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 9, col. 2, 30 out. 1998.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 1, col. 1, 5 mai. 2000.

_____. Lei n. 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2000/2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 1, 21 jul. 2000.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Avaliação PPA 2000-2003**: exercício 2000. Brasília: MP, 2000.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Avaliação PPA 2000-2003**: exercício 2001. Brasília: MP, 2001.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Avaliação PPA 2000-2003**: exercício 2002. Brasília: MP, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Operação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual**: Sigplan. Brasília: MP, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**: projeto de lei. Brasília: MP, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2000-2003**: relatório anual de avaliação, exercício 2000. Brasília: MP, 2001.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2000-2003**: relatório anual de avaliação, exercício 2001. Brasília: MP, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2000-2003**: relatório anual de avaliação, exercício 2002. Brasília: MP, 2003.

_____. **Plano Brasil de todos**: participação e inclusão. Brasil, mai. 2003.

_____. Portaria do Ministério do Planejamento n. 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 92, 15 abr. 1999.

_____. **Relatório Anual de Avaliação de 2000** item "Planejamento e Investimento". Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: dez. 2003.

_____. **Relatório Anual de Avaliação de 2001** item "Planejamento e Investimento". Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: dez. 2003.

_____. **Relatório Anual de Avaliação de 2002** item "Planejamento e Investimento". Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: dez. 2003.

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

GARCIA, Ronaldo. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

GARTENKRAUT, Michal. Brasil: uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003. **Cooperação Técnica BID-Ipea**: fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul. Brasília: Ipea, 2002.

IPEA. **Quatro anos de transformação:** 1995-1998. Brasília: Ipea, 1998.

SILVA, Pedro Luiz e COSTA, Nilson do Rosário. A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico. **Cooperação técnica BID-Ipea**: fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul. Brasília: Ipea, 2002.

SILVA, Ricardo Toledo. Eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação: relatório técnico. **Cooperação técnica BID-Ipea**: fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul. Brasília: Ipea, 2002.