



# **A Implementação do Orçamento por Resultados no Âmbito do Executivo Federal: Um Estudo de Caso**

**PEDRO LUIZ CAVALCANTE**

**ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO CALMON**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Brasília

Dezembro de 2006

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**A Implementação do Orçamento por Resultados no  
Âmbito do Executivo Federal: Um Estudo de Caso**

**POR**

**PEDRO LUIZ CAVALCANTE**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**PROF. DR. PAULO DU PIN CALMON**

---

**PROF. DR. RICARDO WAHRENDORFF CALDAS**

---

**PROF. DR. MARCELO GRANGEIRO QUIRINO**

## **AGRADECIMENTOS**

Todos aqueles que me apoiaram no decorrer do curso e também na pesquisa, especialmente, Bruno Moretti da SPI.

Aos professores que compõem a banca (especialmente o meu orientador Paulo Calmon), pelo apoio e paciência nesta difícil jornada de término do Mestrado.

A todos os entrevistados, pela gentileza e pela disposição em me fornecer análises e informações.

A minha querida Mãe, pela inspiração para conquistar novos horizontes.

E a Ana Paula, minha companheira de vida e principal motivadora.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	<b>i</b>
<b>PALAVRAS-CHAVE</b>	<b>ii</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>iii</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	<b>iv</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b>	<b>v</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b>	<b>vi</b>
<b>1 – INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
1.1 – Relevância do tema	13
1.2 – Formulação do problema	16
1.3 – Objetivos da Pesquisa	22
1.3.1 – Objetivo geral	22
1.3.2 – Objetivos específicos	22
1.4 – Metodologia	23
1.4.1 – Tipologia da Pesquisa	23
1.4.2 – Métodos adotados na Pesquisa	24
1.4.3 – Limitações da metodologia	30
1.5 – Organização da Dissertação	31
<b>2 – REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>33</b>
2.1 – Introdução	33
2.2 – Processo Decisório	33
2.2.1 – Modelos de Tomada de Decisão	33
2.2.2 – Análise de Políticas Públicas	37
2.3 – Orçamento por Resultados	41
2.3.1 – Conceitos e Origem	41
2.3.2 – O Modelo	45
2.3.3 – Experiências Internacionais	46
2.3.4 – Críticas ao Modelo	49
2.4 – Racionalidade Limitada e Estudos de Decisões Orçamentárias	52
2.5 – Mudança Institucional	58

<b>3 – PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL</b>	<b>63</b>
3.1– Introdução	63
3.2 – Breve histórico do Planejamento no Brasil	63
3.3 – Transformações do Orçamento no Brasil	66
3.4 – Constituição Federal de 1988	69
3.5 – Proposta de Reforma Gerencial	73
3.6 – A Era dos PPA's	78
3.6.1 – PPA 1996-1999 (Brasil em Ação)	78
3.6.2 – PPA 2000-2003 (Avança Brasil)	79
3.6.3 – PPA 2004-2007 (Brasil de Todos)	86
<b>4 – ANÁLISES DOS PROGRAMAS e DO PPA 2004-2007</b>	<b>92</b>
4.1 – Introdução	92
4.2. – Análise PPA 2004-2007	92
4.2.1 – Cenário Macroeconômico	92
4.2.2 – Dotações Orçamentárias	95
4.2.3 – Indicadores dos Programas	100
4.2.4 – Indicadores de Programas e Dotações Orçamentárias	111
4.2.5 – Indicadores de Programas e Execução Orçamentária	116
<b>5 – ANÁLISES DAS ENTREVISTAS</b>	<b>120</b>
5.1 – Introdução	120
5.2 – Perfil dos entrevistados	120
5.3 – Elaboração das perguntas	123
5.4 – Análise dos dados e informações oriundas das entrevistas	124
5.4.1 – Processo de Avaliação do PPA	124
5.4.2 – Processo de Alocação de Recursos	132
5.4.3 – Percepção da Reforma Orçamentária	141
<b>6 – CONCLUSÃO</b>	<b>147</b>
<b>7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>155</b>
<b>8 – APÊNDICE A</b>	<b>163</b>
<b>9 – ANEXOS I e II</b>	<b>166</b>

## RESUMO

O objetivo principal da dissertação é verificar se o modelo de orçamento por resultados, introduzido pelo PPA 2000-2003 (Avança Brasil) e continuado pelo PPA 2004-2007 (Brasil de Todos), produz impacto no aperfeiçoamento do processo orçamentário no âmbito do Executivo Federal. A pesquisa procura analisar se os elementos do Modelo de orçamento por resultados, mais especificamente a mensuração de indicadores de desempenho dos programas, são efetivamente implementados. Em seguida, almeja-se verificar se os pressupostos do modelo influenciam na melhoria do processo orçamentário. Para tanto, a pesquisa utiliza como métodos a pesquisa bibliográfica, a revisão documental e entrevistas com pessoas-chave que atuam diretamente com orçamento e planejamento em órgãos do Governo Federal. Por se tratar de um estudo de caso, a pesquisa restringiu-se aos programas dos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Educação e da Saúde. Conclui-se que a introdução deste Modelo, a despeito de algumas contribuições, de modo geral, não produz impactos no aprimoramento da gestão orçamentária federal.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Plano Plurianual – Reforma Orçamentária – Modelo de orçamento por resultados –  
Integração planejamento e orçamento

## **ABSTRACT**

The dissertation's main goal is to verify if the performance budget Model, introduced by PPA 200-2003 (Avança Brasil) and continued by the PPA 2004 – 2007 (Brasil de Todos), produce an impact on the improvement of the budgetary process in the federal executive government. The research aims to analyze if the performance budget Model instruments, specially the measurement of the program's performance indicators, were effectively implemented. After that, it was verified if the Model's premises influenced the budget process enhancement. To do so, it was conducted a bibliographic research, documental revision and interviews among key people that deal directly with the Federal Government budget and planning. Considering that the methodology chosen was a case study, the research was restricted to the Ministries of Social Development (MDS), Education (MEC) and Health (MS). This dissertation concluded that the introduction of this Model, although has resulted in some contributions, hasn't produced the expected impacts on the improvement of the federal budget management.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Composição da Despesa (2005) _____	96
Figura 2 - Evolução das Despesas Discricionárias (2003 a 2006) _____	97
Figura 3 - Repartição das Despesas Discricionárias (2006) _____	98
Figura 4 - Resultados Obtidos _____	105
Figura 5 - Viabilidade de Alcance dos Índices Previstos dos Indicadores _____	106
Figura 6 - Perfil dos Programas e Indicadores (MDS, MEC e MS) _____	107
Figura 7 - Tipo de Indicadores (MDS, MEC e MS) _____	108
Figura 8 - Indicadores Apurados (MDS, MEC e MS) _____	109
Figura 9 - Desempenho dos Indicadores Apurados (MDS, MEC e MS) _____	110

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) _____	25
Quadro 2 - Relação de Programas do Ministério da Educação (MEC) _____	26
Quadro 3 - Relação de Programas do Ministério da Saúde (MS/2004) _____	27
Quadro 4 - Relação de Programas do Ministério da Saúde (MS/2005) _____	28
Quadro 5 – Relação das Taxas de Variação do PIB Real (2004 e 2005) _____	96
Quadro 6 – Relação da Inflação Acumulada (2004 e 2005) _____	97
Quadro 7 – Relação do Resultado Primário do Gov. Central (2004 e 2005) _____	98
Quadro 8: Execução Orçamentária de todas as Despesas Discricionárias _____	99
Quadro 9 : Execução Orçamentária (MDS, MEC e MS) _____	99
Quadro 10 - Programas do PPA por Tipo _____	102
Quadro 11 - Perfil dos Indicadores de Programas do PPA _____	103
Quadro 12 - Apuração de Indicadores _____	104
Quadro 13 - Perfil dos Entrevistados _____	123
Quadro 14 - Respostas da Questão 1 _____	125
Quadro 15 - Respostas da Questão 2 _____	127
Quadro 16 - Respostas da Questão 3 _____	128
Quadro 17- Respostas da Questão 6 – I _____	133
Quadro 18 - Respostas da Questão 6 – II _____	135
Quadro 19 - Respostas da Questão 6 – III _____	136
Quadro 20 - Pontuação das respostas da Questão 7 _____	138

## LISTA DE SIGLAS

ACF – Advocacy Coalition Framework  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CF – Constituição Federal  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
CMO -Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
EC – Emenda Constitucional  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FPE – Fundo de Participação Estadual  
FPM – Fundo de Participação Municipal  
GASB – Governmental Accounting Standards Board  
G7 – Grupo formado por EUA, Reino Unido, Itália, França, Alemanha, Canadá e Japão  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)  
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MF – Ministério da Fazenda  
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MS – Ministério da Saúde  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONU – Organizações das Nações Unidas

OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos  
PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo  
PAIF – Programa de Atendimento Integral à Família  
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado  
PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias  
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico  
PND II – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico II  
PND III – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico III  
PPA – Plano Plurianual  
PPBS – Planning, Programming and Budgeting Systems  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RMV – Renda Mensal Vitalícia  
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira  
SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários  
SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual  
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação  
SOF – Secretaria de Orçamento Federal  
SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos  
SPO – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento  
SPOA – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
UMA – Unidade de Monitoramento e Avaliação

# 1 – INTRODUÇÃO

## 1.1 - Relevância do tema

A questão orçamentária é essencial para a compreensão do desenvolvimento das políticas públicas de uma determinada esfera de poder, principalmente, porque a partir das deliberações do processo de planejamento e orçamento é possível compreender com maior precisão a alocação de recursos em tais políticas.

Aaron Wildavsky, em sua obra *The Politics of the Budgetary Process* (1964), define o orçamento como um comportamento pretendido, como a ligação entre recursos financeiros e comportamento humano para se alcançar objetivos políticos. No caso do orçamento federal, este é considerado a representação monetária das atividades governamentais.

O estudo do orçamento é multidisciplinar, perpassando desde a economia até a antropologia, incluindo estudos de contabilidade e de ciência política. Entretanto, no campo da ciência política brasileira tem preponderado o enfoque na esfera legislativa, bem como a relação entre esta e o Poder Executivo, fortemente marcada pela preponderância do último, sob a perspectiva do presidencialismo de coalizão (MUELLER e PEREIRA, 2000). Dessa forma, pouca ênfase tem sido dada ao processo de desenvolvimento do orçamento dentro do Poder Executivo, o que parece incongruente, uma vez que é nesta esfera onde boa parte das atividades é realizada e boa parte das decisões é tomada.

A tentativa de introdução do orçamento por resultados na agenda governamental a partir do PPA 2000-2003 trouxe uma oportunidade para se compreender melhor o funcionamento do orçamento dentro do Governo Federal e de que modo esta experiência de mudança institucional tem evoluído.

No Brasil, a Constituição de 1988 gerou um conjunto de normas complexas para regulamentar o processo orçamentário federal com a introdução de novos instrumentos legais, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>1</sup>.

A formulação destes instrumentos é resultante da participação de todos os órgãos da Administração Pública Federal, seja direta ou indireta. Formalmente, o

---

<sup>1</sup> Art. 165 da Constituição Federal de 1988.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG é o órgão responsável pela coordenação do processo.

As metas e diretrizes definidas pelo PPA e pela LDO são utilizadas pelo Poder Executivo para elaborar o Projeto de Lei Orçamentária – PLOA. Este projeto de orçamento estima o total das receitas e fixa as despesas para o exercício fiscal subsequente, isto é, a proposta detalha programas e atividades específicos que devem estar de acordo com os dois outros instrumentos mencionados (MUELLER e PERREIRA, 2000). O arcabouço legal que rege o processo é nitidamente pautado na integração entre esses três instrumentos.

O Plano Plurianual é a principal ferramenta para a implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo. O PPA possui um papel de coordenador das ações do Governo Federal, podendo subordinar aos seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido previstas no começo do processo (GARCIA, 2000).

O PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal por um prazo de pelo menos quatro anos. A elaboração do Plano Plurianual envolve decisões sobre quais serão os investimentos mais importantes dentro de um conjunto de programas governamentais. As equipes setoriais, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) constroem os programas definindo os seus atributos (objetivos, público-alvo, indicadores, metas e etc.). O conjunto destes programas constitui o Plano. Após a consolidação no âmbito do Poder Executivo, a peça é submetida à apreciação do Congresso Nacional, dentro dos prazos constitucionais.

A despeito da sua importância na Constituição Federal, no decorrer das décadas de oitenta e noventa, o planejamento foi preterido por políticas de curto prazo. Salienta-se o domínio da agenda governamental pela questão do combate inflacionário e também pelo debate acerca da redefinição do papel do Estado, este altamente influenciado por transformações macroeconômicas no cenário mundial (SOUZA, 2004).

Da mesma forma, os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), influenciados pelos movimentos que pregavam a implementação de reformas gerenciais na administração pública, iniciaram projetos de reformas administrativas a partir da década de 90. Em contraposição ao tradicionalismo que marcava o processo de elaboração do

orçamento público, fundamentado em sistemas de normas e procedimentos, as reformas pretendiam introduzir o foco mais na obtenção dos resultados do que apenas no cumprimento rígido de normas e procedimentos. O desenho de um novo arranjo institucional e governamental visava o alcance dos seguintes objetivos (OCDE, 2002):

1. Implantar e manter a disciplina fiscal agregada;
2. Alocar recursos de acordo com as prioridades governamentais;
3. Promover a eficiência no uso de recursos orçamentários para executar programas e serviços.

O grande desafio era integrar os sistemas de gestão financeira ao sistema de gestão por resultados. De maneira geral, este último consiste em retirar o foco nos insumos e controles “*ex ante*”, transferindo-o para o esclarecimento das expectativas e mensurações de resultados, logo, a ação “*ex post*”. Com efeito, é valorizada a descentralização da autoridade gerencial objetivando atingir maior prestação de contas (*accountability*) em relação aos produtos e resultados (OCDE, 2002).

A idéia de gestão por resultados ganha força no Brasil por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) brasileiro, capitaneado pelo então Ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira. A proposta objetivava o redimensionamento das atribuições do Estado, as reformas fiscal e tributária com vistas ao equilíbrio das contas públicas e uma reforma administrativa para uma gestão pública mais eficiente (BRASIL, 1995; GAETANI, 2003).

Neste contexto, o modelo de orçamento por resultados se insere na agenda governamental brasileira como uma seqüência de reformas no sistema orçamentário, sempre com o objetivo de romper o tradicionalismo e o incrementalismo históricos na prática orçamentária brasileira (CORE, 2004; CUNHA e REZENDE, 2004).

As conceituações tanto de orçamento por resultados quanto de incrementalismo serão discutidas com maior profundidade no referencial teórico, entretanto, faz-se necessário uma breve explanação dos termos. O modelo de orçamento por resultados pode ser entendido como uma forma de orçamento que relaciona recursos alocados e resultados mensuráveis de modo a criar informações

que auxiliem o processo de tomada de decisões (BRUMBY e ROBINSON, 2005; OCDE, 2005). Já o incrementalismo está relacionado à idéia de tomadas de decisões fundamentadas em ajustes marginais baseados nas dotações dos exercícios anteriores, sendo os problemas atacados de forma repetitiva (DAVIS et al., 1966), o que em certa medida é considerado pelos críticos como um processo quase inercial.

Entretanto, é importante mencionar que o caráter incremental do orçamento é entendido como um mal sistêmico, visto que não é uma característica exclusiva do Brasil. Sistemas orçamentários de países desenvolvidos, como os Estados Unidos, também são caracterizados pelo incrementalismo (DAVIS et al., 1966), apesar de não haver consenso sobre a questão (BAUMGARTNER et al., 1999; PADGETT, 1980), como veremos com mais propriedade no referencial teórico da pesquisa (capítulo 2). O orçamento por resultados incorpora as categorias básicas do orçamento-programa, bem como a importância do controle do orçamento funcional. O Plano Plurianual constitui-se, assim, o instrumento utilizado para integrar o planejamento e o orçamento, bem como introduzir os princípios do orçamento por resultados no Brasil.

Desde 1988, o PPA vem passando por um processo de evolução de modo à realmente corresponder aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal. Entretanto, apenas no segundo mandato do Governo Cardoso foram criadas as bases legais para a última reforma no sistema de planejamento e orçamento público brasileiro, que será apresentada no decorrer do capítulo 3.

A despeito da implementação formal dos princípios do orçamento por resultados, estes não trouxeram as conseqüências esperadas, o que torna relevante abordar a temática.

## **1.2 - Formulação do Problema**

Os anos 90 foram marcados pela onda de implementação do orçamento por resultados em diversas nações desenvolvidas. Posteriormente também nos países emergentes, dentro de um conjunto de reformas gerenciais (BRUMBY e ROBINSON, 2005) influenciado pelo Movimento da Nova Administração Pública – que será melhor abordado no capítulo 3. Como já



mencionado, o Brasil também acompanhou este movimento, no entanto, com um pouco de atraso.

A proposta de reforma do aparelho de Estado brasileiro, capitaneada pelo Ministro da Administração e Reforma do Estado Bresser Pereira, foi iniciada no primeiro ano de mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995. A proposta de reforma possuía, dentre seus principais objetivos, a redefinição do papel do Estado na condução de políticas públicas com um viés reducionista, isto é, transferir à iniciativa privada (processo de privatização) e a entidades da sociedade civil (processo de publicização) algumas responsabilidades estatais, tais como produção de bens e a provisão de políticas sociais. Neste contexto, preponderava o argumento da ineficiência do Estado em prover os bens e serviços em comparação à iniciativa privada, sob o contexto da crise fiscal dos Estados. Com efeito, a proposta de reforma pregava a adoção de procedimentos e mecanismos oriundos do setor privado com vistas à melhoria da gestão governamental, o que veio a ser denominado Reforma Gerencial.

A idéia central da proposta de reforma de Bresser Pereira se fundamentava na transferência da preocupação dos agentes públicos com o controle “*ex ante*” para o foco nos resultados (BRASIL, 1995). A administração pública brasileira caracterizada pela formalidade nos processos e normas deveria absorver alguns princípios gerenciais, tais como a responsabilização “*ex post*” e a autonomia na definição de estratégias, para promover melhorias de qualidade nos serviços prestados e na alocação de recursos.

A grande maioria dos projetos do PDRAE não foi plenamente adotada, como a implementação das organizações sociais e das agências executivas. Todavia, esta reforma administrativa introduziu os pressupostos da gestão por resultados, como também aprofundou o debate no âmbito do governo brasileiro sobre a conveniência e viabilidade destas mudanças.

No segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, o ajuste fiscal se tornou prioridade na agenda, trazendo à tona a discussão acerca da necessidade de uma reforma específica para tratar da questão orçamentária. O diagnóstico apresentava o processo orçamentário como ultrapassado, principalmente, pela sua característica incrementalista.

A proposta de Reforma Orçamentária calcada nos princípios de orçamento por resultados vinha sendo debatida internamente no governo desde 1996

(ATAÍDE, 2005; GARCIA, 2000) e foi consolidada no PPA 2000-2003, denominado Avanço Brasil.

O Plano elevou de sessenta e cinco (65) para trezentos e sessenta e cinco (365) o número de programas que deveriam servir como referência para a formulação dos orçamentos anuais. O objetivo central do Plano era fornecer subsídios (recursos humanos, organizacionais, materiais e de conhecimento) ao governo para auxiliar na tomada de decisões.

Um aspecto importante para se entender a reforma é criação da figura do gerente que, a partir da responsabilização individualizada, visa a obtenção dos resultados das ações, como também a prestação de contas da sua gestão. Além disso, o monitoramento em rede com apoio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SigPlan), a definição de programas estratégicos, o gerenciamento intensivo e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e planos são a base que consolida o novo modelo (GARCES e SILVEIRA, 2002).

A implementação de instrumentos do orçamento por resultados durante o PPA 2000-2003 foi formalmente atingida, entretanto, de acordo com avaliação interna da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, com base nos relatórios anuais de avaliação do PPA, o orçamento por resultados não foi efetivamente utilizado pelos gerentes de programas e suas equipes<sup>2</sup>. Em outras palavras, a realização de avaliações anuais dos programas e a mensuração dos indicadores de resultados dos programas não foram satisfatoriamente desenvolvidas pelas equipes responsáveis.

O levantamento supracitado já indica dois problemas centrais encontrados na mensuração de resultados dos programas. O primeiro é a dificuldade de elaboração de indicadores de resultados e de mensuração do grau de impacto do programa no alcance das metas estabelecidas pelos indicadores. O segundo, relacionado à variável tempo, é a complexidade em identificar o período de tempo razoável para que um programa gere resultados.

Com efeito, a apuração dos indicadores dos programas do PPA 2000-2003 retrata um desempenho pífio da implementação de instrumentos de aferição de resultados. Dos seiscentos e sessenta e três (663) indicadores existentes no último

---

<sup>2</sup> Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG), *Plano Plurianual 2000-2003, uma análise dos quatro anos de implementação*, mimeo, 2004.

ano do plano, apenas duzentos e sessenta (260) foram apurados, cerca de 40%, sendo que apenas 15% ou noventa e oito (98) indicadores atingiram o índice previsto no final do PPA. Quanto aos programas, no fim de 2003, somente setenta e três (73) do total de trezentos e noventa e dois (392) possuíam um indicador com o índice previsto. A análise dos resultados do PPA indica que a estrutura do Modelo de orçamento por resultados foi introduzida no ciclo orçamentário brasileiro, todavia, os seus efeitos foram embrionários. A constatação é ressaltada pelo estudo da SPI (2004), como indica o trecho abaixo:

“A avaliação ainda não é plenamente utilizada como subsídio pelos tomadores de decisão na conduta da política pública, seja por suas próprias deficiências, seja pela incipiente cultura avaliativa da administração pública.” (2004:04)

Do mesmo modo, diversas tentativas de reformas em países desenvolvidos – integrantes da OCDE – com vistas a superar a essência incrementalista do orçamento, por meio da introdução da gestão por resultados, não foram bem sucedidas. Eduardo Zapico (2001) defende que o fracasso das reformas orçamentárias nos países da OCDE, na década de 90, foi fruto da dificuldade de modificar o comportamento e o estilo de tomada de decisões. De acordo com o autor:

“É ingênuo esperar que a avaliação substituirá a negociação política...o orçamento é negociação e conflito e continuará sendo.” (2001:08)

Ademais, embora a falta de recursos financeiros seja considerada uma relevante restrição à gestão do plano e dos orçamentos, outros obstáculos, tais como: a rigidez de procedimentos administrativos e de execução orçamentária, a insuficiência qualitativa e quantitativa de informações gerenciais e a aversão às mudanças, também são constantemente destacados como razões do fracasso das reformas.

Brumby e Robinson (2005) argumentam que diversas pesquisas, especialmente nos governos municipais e estaduais dos Estados Unidos, tem demonstrado pouco eficácia na adoção deste modelo de orçamento na melhoria da

alocação de recursos. Considerando a experiência anterior, o novo PPA 2004-2007, intitulado Brasil de Todos, trouxe alguns aprimoramentos em relação ao anterior, sem contanto, abrir mão dos princípios do orçamento por resultados. O trecho abaixo retirado do Pano de Gestão (BRASIL, 2004) corrobora a afirmação:

“O novo modelo de gestão introduzido pelo PPA 2004-2007 se fundamenta na gestão pública orientada para obtenção de resultados, ampliando os espaços de diálogos, parceria e co-responsabilidade, de modo a otimizar as funções e a capacidade do Estado com eficiência.” (2004:18)

O novo Plano de Gestão (BRASIL, 2004) também defende que além de mais efetiva, transparente e democrática, a gestão pública por resultados envolve processos mais complexos do que a tradicional gestão hierárquica, baseada no comando e controle. Assim, os programas foram concebidos para serem uma expressão dos resultados esperados da atuação governamental e pressupõem a definição de metas físicas e financeiras precisas e de produtos mensuráveis. Os principais objetivos do PPA, presentes no Plano de Gestão (BRASIL, 2004), são:

1. Construir uma gestão orientada para resultados;
2. Viabilizar uma gestão colegiada, participativa e ágil;
3. Incorporar processos de monitoramento e avaliação que contemplem as especificidades de cada setor e de seus programas;
4. Melhorar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações geradas;
5. Propiciar mecanismos para tomada de decisões estratégicas e operacionais;

Diante do exposto, é fácil notar que o plano de gestão do PPA 2004-2007 preconiza objetivos vitais do Modelo de orçamento por resultados, tais como: a melhoria da qualidade dos serviços e produtos prestados, o aprimoramento da comunicação e a transparência e prestação de contas dos dirigentes (*accountability*). Além disso, o Plano de Gestão (BRASIL, 2004) também contempla o principal objetivo da adoção do orçamento por resultados, que é possibilidade de

se tomar decisões acerca da alocação de recursos com base em um conjunto confiável e abrangente de informações, conforme o trecho seguinte:

“No sentido de assegurar a otimização dos recursos públicos e a efetividade do projeto de desenvolvimento sustentável do país. A gestão do plano consiste na utilização sistemática dos mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do plano. (2004:07)

Assim, os indicadores de desempenho são vistos como uma forma objetiva de apurar os resultados anuais dos programas e do Plano como um todo. A despeito das críticas, eles são peças-chave na engrenagem do Modelo de orçamento por resultados proposto pelos dois últimos Planos Plurianuais no Brasil.

Com efeito, o processo de avaliação anual dos programas e do Plano se apresenta como fundamental para a consolidação do orçamento por resultados dentro do ciclo orçamentário do Governo Federal, uma vez que é o instrumento utilizado para subsidiar a formulação anual do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Portanto, as informações presentes na avaliação anual, especialmente a aferição de indicadores, são supostamente importantes para se analisar tanto a integração entre planejamento e orçamento, quanto a eficiência e eficácia alocativa dos gastos públicos. Dessa forma, é com base neste processo avaliativo que a pesquisa focará inicialmente a análise da implementação do orçamento por resultados no âmbito federal.

Outra questão fundamental para se compreender um processo de reforma institucional é a visão gradualista do processo. Influenciado por experiências anteriores, o plano de gestão do PPA 2004-2007 salienta que as mudanças nas práticas de gestão e a adoção de instrumentos procedimentais focados na cobrança por resultados fazem parte de um processo longo e gradativo, haja vista que tratam que transformações culturais e institucionais.

Assim, após seis anos do início da reforma orçamentária que propôs a introdução do orçamento por resultados na gestão orçamentária do Governo Federal, faz-se mister a realização de uma pesquisa que aborde a implementação do modelo, no que tange à importância dos mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas e do Plano no aprimoramento da transparência e da

prestação de contas (*accountability*) e, principalmente, no processo de decisão alocativa. Sendo assim, seguem as hipóteses da pesquisa:

**Hipótese 1:** Apesar de formalmente estruturada, a aferição de indicadores de desempenho, principal instrumento do Modelo de orçamento por resultados adotado no Plano Plurianual para fins de monitoramento e avaliação dos programas, não tem sido efetivamente implementada.

**Hipótese 2:** O modelo de orçamento por resultados, introduzido pelo PPA 2000-2003 (Avança Brasil) e continuado pelo PPA 2004-2007 (Brasil de Todos), não produziu impacto no aperfeiçoamento do processo orçamentário no âmbito do Executivo Federal.

De modo complementar, é importante salientar que o termo “aperfeiçoamento do processo orçamentário” consiste no alcance dos objetivos propostos pelo modelo, quais sejam: a melhoria da qualidade dos serviços e produtos prestados, o aprimoramento da comunicação, da transparência e prestação de contas dos dirigentes (*accountability*) e, principalmente, a geração de subsídios para a tomada de decisões alocativas.

### **1.3 - Objetivos da Pesquisa**

*1.3.1 - Objetivo Geral:* Verificar se o modelo de orçamento por resultados do PPA 2004-2007 produziu impacto no aperfeiçoamento do *processo orçamentário no âmbito do Executivo Federal.*

*1.3.2 - Objetivos Específicos:*

1. Verificar se a aferição dos indicadores de programas é efetivamente realizada.
2. Analisar se a apuração dos indicadores de desempenho dos programas possui correlação com dois momentos importantes do ciclo orçamentário: a dotação e a execução.

3. Extrair a percepção de atores-chave que atuam diretamente com o planejamento e orçamento no Executivo Federal quanto ao impacto do PPA no aperfeiçoamento do processo orçamentário do Governo Federal.
4. Identificar os avanços e dificuldades da Reforma Orçamentária, bem como os principais desafios a serem enfrentados.

## **1.4 - Metodologia**

### *1.4.1 - Tipologia da Pesquisa*

Para analisar a Reforma Orçamentária que pretende implementar os princípios do orçamento por resultados no ciclo orçamentário do Governo Federal, a pesquisa utiliza como metodologia o estudo de caso. Esta metodologia possibilita que a investigação científica mantenha as características significantes e holísticas dos eventos da vida real, tais como um processo de mudança institucional (YIN, 2002).

A despeito das críticas ao uso do estudo de caso, como por exemplo a falta de rigor ou a restrita base para generalizações, o estudo de caso vem cada vez mais sendo utilizado como pesquisa empírica no campo das ciências sociais.

A pesquisa focaliza três unidades de análises, o que caracteriza o desenho do estudo de caso como simples e incorporado, isto é, dentro de um caso único, se dá atenção a várias unidades (YIN, 2002).

As unidades de análise são o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS), mais especificamente, os programas de natureza finalística destas pastas. Este tipo de programa governamental resulta na oferta direta de bens e serviços para a sociedade. Cabe ressaltar que a maioria dos indicadores de desempenho do PPA é composta por programas desta natureza. A outra parcela refere-se aos Programas de Serviços ao Estado. Os programas de Gestão de Políticas Públicas e de Apoio Administrativo não possuem indicadores e também não são objeto de avaliação anual.

A opção por este recorte se deve em razão da importância destes Ministérios na esfera das políticas sociais e, conseqüentemente, pelo fato de seus orçamentos representarem cerca de 67% das despesas discricionárias do

orçamento do Governo Federal<sup>4</sup>. Salienta-se que apesar do Ministério da Previdência possuir o maior orçamento da área social, optou-se por não incluir o órgão, uma vez que grande parte dos seus recursos é destinada ao pagamento de pensões e aposentadorias, ou seja, despesas de caráter obrigatório. Portanto, esta particularidade apresenta pouca contribuição para a compreensão da implantação do modelo de orçamento por resultados.

Dessa forma, de acordo com Gil (1994) a delimitação destas unidades de análise que possui boa representatividade dentro do estudo das políticas públicas no Governo Federal visa superar as dificuldades de generalização dos resultados imposta pela metodologia de estudo de caso.

#### *1.4.2 - Métodos adotados na Pesquisa;*

A pesquisa não se limita a uma única tipologia de análise, são incorporados aspectos da revisão documental, pesquisa bibliográfica e a realização de entrevistas, haja vista, a preocupação com a validade interna e externa e a confiabilidade do estudo.

Primeiramente, é elaborada uma análise das avaliações anuais dos programas selecionados, presentes nos Relatórios Anuais dos Programas e do PPA dos exercícios de 2004 e 2005, com vistas a aferir a compatibilidade entre o que fora planejado e a real execução. As restrições destes exercícios, 2004 e 2005, se devem em razão de serem as únicas avaliações elaboradas até o início da pesquisa. De modo geral, nesta parte, são analisadas a mensuração dos indicadores de desempenho dos programas selecionados, a correlação entre esta apuração e as dotação orçamentária dos exercícios seguintes e ainda a correlação com a execução orçamentária destes programas. Desse modo, é possível verificar uma eventual relação entre a mensuração dos resultados dos programas e a efetiva alocação dos recursos.

Além das avaliações anuais dos programas do PPA 2004-2007 e dos dados disponíveis no SigPlan, nesta fase também serão utilizados registros de arquivo do Orçamento da União: os dados de alocação e execução orçamentária extraídos no sítio eletrônico da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional.

---

<sup>4</sup> Dados referentes ao exercício de 2006, extraídos do sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).



Dos trezentos e setenta e quatro (374) programas do PPA 2004-2007, mais de 80% correspondem a programas de natureza finalística que representam cerca de 90% dos recursos do Orçamento da União<sup>5</sup>. No caso dos três ministérios abordados, todos os programas finalísticos do MDS representam cerca de 98% do orçamento. No MEC, os programas selecionados representam 72% dos recursos destinados a este órgão, enquanto que no MS, o orçamento dos programas selecionados corresponde a 72% da dotação total. Em todos os casos, a base de referência é o exercício de 2005.

Seguem abaixo os quadros com a relação dos programas analisados por pasta e por ano:

**Quadro 1 - Relação de Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS):**

<b>MDS - 2004</b>	
<b>Código</b>	<b>Programa</b>
65	Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência
68	Erradicação do Trabalho Infantil
70	Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude
1011	Rede Solidária de Restaurantes Populares
1049	Acesso à Alimentação
1051	Banco de Alimentos
1093	Atendimento Integral à Família
1282	Proteção Social à Pessoa Idosa
1335	Transferência de Renda com Condiionalidades
<b>MDS - 2005</b>	
<b>Código</b>	<b>Programa</b>
65	Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência
68	Erradicação do Trabalho Infantil
70	Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude
1011	Rede Solidária de Restaurantes Populares
1049	Acesso à Alimentação
1093	Sistema Unico de Assistencia Social
1282	Proteção Social à Pessoa Idosa
1335	Transferência de Renda com Condiionalidades

Fonte: SigPlan

<sup>5</sup> Dados referentes ao exercício de 2006, extraídos do sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).

**Quadro 2 - Relação de Programas do Ministério da Educação:**

<b>MEC - 2004</b>	
<b>Codigo</b>	<b>Programa</b>
1060	Brasil Alfabetizado
1061	Brasil Escolarizado
1062	Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária
1066	Escola Básica Ideal
1065	Educação na Primeira Infância
1070	Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino
1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação
1073	Universidade do Século Xxi
1075	Escola Moderna
<b>MEC - 2005</b>	
<b>Codigo</b>	<b>Programa</b>
1060	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos
1061	Brasil Escolarizado
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional
1065	Desenvolvimento da Educação Infantil
1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação
1073	Universidade do Século XXI
1374	Desenvolvimento da Educação Especial
1375	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação
1376	Desenvolvimento do Ensino Fundamental
1377	Educação para a Diversidade e Cidadania
1378	Desenvolvimento do Ensino Médio

Fonte: SigPlan

**Quadro 3 - Relação de Programas do Ministério da Saúde (2004):**

MS - 2004	
Código	Programa
1185	Assistência Suplementar à Saúde
1186	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis
1187	Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças transmitidas por Vetores e Zoonoses
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
1203	Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde
1214	Atenção Básica em Saúde
1215	Alimentação Saudável
1216	Atenção Especializada em Saúde
1218	Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos
1220	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde
1287	Saneamento Rural
1289	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos
1300	Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde
1303	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas
1306	Vigilância, Prevenção e Atenção em Hiv/aids e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
1307	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase
1308	Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue
1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde
1312	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos

Fonte: SigPlan

#### Quadro 4 - Relação de Programas do Ministério da Saúde (2005):

MS - 2005	
Código	Programa
1185	Assistência Suplementar à Saúde
1186	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
1203	Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis
1214	Atenção Básica em Saúde
1215	Alimentação Saudável
1216	Atenção Especializada em Saúde
1218	Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos
1220	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde
1287	Saneamento Rural
1289	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos
1300	Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde
1303	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas
1306	Vigilância, Prevenção e Atenção em Hiv/aids e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
1307	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase
1308	Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue
1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde
1312	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos
1370	Vigilância e Prevenção de doenças e agravos não transmissíveis
1371	Vigilância Ambiental em Saúde
6021	Atenção Integral à Saúde da Mulher

Fonte: SigPlan

Portanto, no ano de 2004, são analisadas as avaliações dos resultados de 39 programas, enquanto que no ano seguinte, o quantitativo se amplia para 42 programas nestas três pastas.

Nota-se que o Ministério da Educação, diferentemente dos demais, sofreu uma alteração significativa na configuração dos seus programas. A principal razão das mudanças foi a substituição do então Ministro Cristovam Buarque por Tarso Genro no início de 2004. As mudanças influenciam as correlações entre indicadores, dotação e execução orçamentária, o que não inviabiliza o desenvolvimento da pesquisa.

Quanto às entrevistas, a estratégia adotada é a aplicação de entrevistas estruturadas com atores envolvidos nos processos de monitoramento e avaliação dos programas destes Ministérios. No entanto, o roteiro das entrevistas possui graus distintos de estruturação, isto é, possui perguntas mais fechadas

(próximas de questionários) e mais abertas, possibilitando mais liberdade aos entrevistados de exporem suas opiniões.

Basicamente, as pessoas-chave a serem entrevistadas são: os subsecretários de Planejamento e Orçamento e os Coordenadores-gerais de planejamento dos órgãos setoriais analisados, bem como os gerentes da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG), responsáveis pelo monitoramento dos programas destas pastas. O total de entrevistas é de oito servidores que desempenham funções de alta relevância na gestão do PPA.

A entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizadas no âmbito das ciências sociais (LINTZ e MARTINS, 2000). Assim, a opção pelo uso de entrevistas se deve em função da sua capacidade de obtenção de informações sobre o que estes atores sabem, crêem, fazem e etc. Gil (1994) ressalta as vantagens no uso desta técnica:

1. Possibilita a obtenção de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social;
2. É uma técnica muito eficiente para a obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano;
3. Os dados obtidos são suscetíveis de classificação e de quantificação;
4. Comparada à aplicação de questionário, oferece uma flexibilidade maior, uma vez que o entrevistador pode esclarecer o significado das perguntas e adaptar-se mais facilmente às pessoas e circunstâncias em que se desenvolve a entrevista.

As entrevistas foram feitas pessoalmente, haja vista que realizadas por telefone, cartas ou e-mail são pouco efetivas. Em outras palavras, resultam em altas taxas de não-resposta (FOWLER, 2002). A partir delas é possível absorver a percepção dos entrevistados sobre a importância e o impacto do modelo do PPA sobre a gestão orçamentária. As informações extraídas propiciam um mapeamento da efetividade do PPA e dos avanços, dificuldades encontradas e desafios da implementação do orçamento por resultados no Governo Federal. Neste sentido, o roteiro das entrevistas (apêndice A) versa sobre os seguintes aspectos:

- Adequação do processo avaliativo do PPA e dos indicadores de desempenho;
- Transparência e accountability;
- Relevância dos indicadores de desempenho quanto à alocação de recursos;
- Avanços, dificuldades e desafios da Reforma orçamentária.

Por fim, em relação à revisão bibliográfica, no capítulo específico do referencial teórico, são abordadas as teorias relacionadas ao processo decisório principalmente, no que tange às questões relativas às escolhas orçamentárias. Isto inclui tanto as perspectivas do orçamento por resultados quanto às divergentes, pautadas na teoria da racionalidade limitada. Ademais, como há um enfoque em processos de mudanças institucionais, foi fundamental abordar a perspectiva do neoinstitucionalismo sobre o assunto.

#### *1.4.3 - Limitações da Metodologia*

A opção por analisar apenas estes três órgãos da Administração Direta está diretamente relacionada às limitações operacionais e financeiras de incluir todos os programas do PPA 2004-2007. Primeiro, os programas perpassam por todos os poderes da União que possuem órgãos em todas as unidades da Federação. Segundo, a restrição por programas finalísticos, tendo em vista a maior propensão a se adotar medidas de desempenho nestes programas, limita a pesquisa aos órgãos do Poder Executivo. Todavia, abordar todos estes órgãos seria inviável, pois além de ser muito custoso financeiramente realizar este amplo estudo, o tempo para desenvolver esta pesquisa deveria ser mais extenso do que o destinado a uma dissertação de mestrado.

Ademais, é importante ressaltar algumas limitações e dificuldades do uso de entrevistas estruturadas destinadas a dirigentes públicos, são elas (GIL, 1994; LINTZ e MARTINS, 2000):

- Elaboração de questões neutras que não influenciem as respostas dos entrevistados;

- Ordenamento das questões de modo a facilitar a seqüência dos resultados;
- Preocupação dos entrevistados com a quebra do anonimato;
- Preocupação dos entrevistados em apresentar comportamento e opiniões dissonantes da orientação estratégica da cúpula do governo;
- Respostas omissas ou parcialmente verdadeiras;
- Falta de motivação do entrevistado para responder as perguntas que lhe são feitas;
- Inadequada compreensão do significado das perguntas;
- Influência exercida pelo aspecto pessoal do entrevistador sobre o entrevistado.

### **1.5 – Organização da Dissertação**

Após a exposição da relevância do tema à ciência política, mais especialmente, ao estudo das políticas públicas. Neste capítulo foi discernido o problema a ser abordado pela pesquisa, as hipóteses e os objetivos gerais e específicos. Por fim, apresentou-se a metodologia utilizada, incluindo a tipologia da pesquisa, os métodos adotados e suas limitações.

No segundo capítulo, o referencial teórico da pesquisa é debatido. Inicialmente, algumas teorias de análise de políticas públicas e de processo decisório são apresentadas no sentido de contextualizar as visões acerca do processo orçamentário. Por conseguinte, o Modelo de orçamento por resultados é discutido, incluindo interpretações quanto a sua origem e a sua viabilidade, bem como algumas críticas relevantes. O capítulo discorre também sobre a Teoria da Racionalidade Limitada e os estudos de decisões orçamentárias relacionados a mesma. Finalmente, abre-se a oportunidade para a discussão sobre a leitura do processo de mudança institucional difundido pela perspectiva neoinstitucionalista.

O capítulo três se propõe em traçar uma evolução do planejamento e orçamento no Brasil. Para tanto, ele inicia apresentando um breve histórico do planejamento e as principais transformações do orçamento no país, de forma, a contextualizar o atual processo de integração. Em seguida, são discernidos aspectos

relevantes à pesquisa da Constituição Federal de 1988 e da proposta de Reforma Gerencial, uma vez que ambos episódios são fundamentais no entendimento da reforma orçamentária iniciada a partir do PPA 2000-2004. Na última parte do capítulo, A Era dos PPA's, as três experiências recentes do Plano Plurianual são discutidas, logicamente, há um enfoque maior no mais novo PPA 2004-2007 (Brasil de Todos).

O quarto capítulo apresenta as análises relativas aos dois primeiros objetivos específicos da pesquisa. Ele inicia com a análise dos programas e do PPA 2004-2007, incluindo exposições sobre o cenário macroeconômico, as dotações orçamentárias, os indicadores dos programas, relação entre os indicadores e as dotações orçamentárias, bem como a relação os indicadores e as execuções orçamentárias dos programas finalísticos dos três ministérios estudados.

O capítulo cinco complementa a pesquisa, uma vez que aborda as análises dos dados e das informações oriundas das entrevistas. A parte foi dividida em três partes: processo de avaliação do PPA, processo de alocação de recursos e percepção da Reforma Orçamentária.

No sexto capítulo, são discutidas as principais conclusões da pesquisa, enquanto que no seguinte são indicadas as referências bibliográficas. Por fim, os capítulos oito e nove trazem o apêndice e os anexos do trabalho.



## 2 – REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 – Introdução

O presente capítulo visa apresentar a fundamentação teórica que subsidiará a apresentação dos resultados da pesquisa. A primeira parte do capítulo discute alguns aspectos da análise da tomada de decisões, de modo a auxiliar a exposição dos pressupostos do Modelo de orçamento por resultados e de suas críticas, que compõem a segunda e a terceira parte do capítulo. Por fim, discute-se a abordagem da mudança institucional defendida pela corrente neoinstitucionalista, tendo em vista que a temática da pesquisa trata de um processo de reforma.

### 2.2 - Processo Decisório

Ao analisar o processo decisório no âmbito das políticas públicas, a pesquisa discerne sobre algumas perspectivas mais relevantes. Assim, esta parte se subdivide em duas subseções, são elas: modelos de tomadas de decisão e análise de políticas públicas.

#### 2.2.1 – Modelos de tomada de decisões

A primeira subseção discute a perspectiva da tomada de decisão apresentada da obra *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* de Graham Allison (1971) e algumas de suas críticas. O autor expõe três modelos possíveis de análise do processo decisório, são eles: Modelo do Ator Racional (Modelo I); Modelo do Processo Organizacional (Modelo II); e Modelo de Política Burocrática (Modelo III). Quatro premissas principais podem ser utilizadas para caracterizar e analisar os modelos em questão. A primeira refere-se ao número de atores envolvidos (unitário ou múltiplos). A segunda premissa refere-se aos objetivos dos atores (em caso de atores múltiplos), que podem ser coincidentes ou não. A terceira define o grau de racionalidade atribuída aos atores. A racionalidade pode ser perfeita, como considera o Modelo do Ator Racional, ou imperfeita, levando-se em conta limites da capacidade cognitiva dos agentes (JERVIS, 1976). A quarta premissa é relativa ao grau de informação disponível. Quando se adota o pressuposto de informação completa não há incerteza retrospectiva nem

prospectiva. A presunção de um cenário com informação incompleta, por sua vez, introduz na análise a postura do agente em relação a riscos.

Os defensores do Modelo do Ator Racional (Modelo I) afirmam que governos de Estados soberanos comportam-se como atores unitários. Assim, o ator unitário possui um conjunto de objetivos (interesses nacionais) e capacidade para buscar esses objetivos; racionalidade perfeita e informação completa. O modelo é derivado da Teoria da Escolha Racional que entende o processo racional de tomada de decisão como: definição dos objetivos; listagem das opções para atingir esses objetivos; avaliação de cada opção em termos do grau em que atinge os objetivos; e escolha da opção que melhor atinge os objetivos desejados. Portanto, princípios que se aproximam conceitualmente com os pressupostos do Modelo de orçamento por resultados.

Entretanto, Allison é criticado por simplificar demais o primeiro componente do modelo do ator racional, relacionado à teoria da decisão, e negligenciar o segundo componente, a teoria dos jogos (BENDOR e HAMMOND, 1992). A premissa básica da teoria da decisão é que atores maximizam suas utilidades ou, em condições de incerteza, suas utilidades esperadas. No entanto, grande parte das decisões importantes, como exemplo, durante a crise dos mísseis de Cuba, foram tomadas de forma estratégica, ou seja, os resultados dependeriam do comportamento dos dois governos: dos Estados Unidos e da União Soviética. A parte relevante da Teoria da Escolha Racional para análise dessa questão é a Teoria dos Jogos e não a Teoria da Decisão.

O segundo modelo do processo organizacional explica o comportamento do governo não como uma escolha deliberada do líder, mas como produto de grandes organizações que funcionam conforme estruturas padronizados de comportamento. Para que complexas rotinas possam ser implementadas, o comportamento de um grande número de indivíduos precisa ser coordenado. Essa coordenação requer procedimentos operacionais padronizados (*standard operating procedures*): regras por meio das quais as ações são implementadas.

Um governo é formado por suas organizações constituintes, cada uma delas com seu procedimento operacional padronizado e seus programas. Segundo Allison (1971), o comportamento dessas organizações e, conseqüentemente do governo, é determinado pelas rotinas estabelecidas.

No modelo II, Allison (1971) aproveita diversos conceitos da teoria das organizações e os aplica à Crise dos Mísseis. Da mesma forma, estes conceitos podem ser inseridos para abordar o processo orçamentário. Segundo ele, tratava-se simplesmente de uma rotina burocrática sendo implementada. O argumento central do modelo II é a idéia, desenvolvida por Herbert Simon e James March (1968), de que tomadores de decisão individuais possuem racionalidade limitada, teoria que será mais bem abordada num tópico deste capítulo.

O Modelo do Processo Organizacional assume que indivíduos com racionalidade limitada geralmente usam regras simples de decisão. Estas constroem o comportamento do indivíduo: regras simples geram comportamentos simples e previsíveis.

Entretanto, esta conclusão subestima a possibilidade de comportamentos complexos surgirem a partir de regras simples. O uso de regras simples de decisão pelos agentes não implica em comportamento simples, pouco sofisticado e previsível de uma organização. Por exemplo, existe o fenômeno dos “efeitos combinatórios”, facilmente visualizado por meio da metáfora do jogo de xadrez: regras simples para o jogo e milhares de opções de ação demonstram a complexidade combinatória. A hierarquia de procedimentos é outra questão que insere complexidade no comportamento do agente dentro de uma organização. A grande quantidade de normas aumenta a possibilidade de conflito entre elas e exige comportamento sofisticado do indivíduo em sua interpretação. Portanto, como dito anteriormente, um conjunto de regras simples não necessariamente significa um comportamento simplista do indivíduo.

Por fim, o Modelo de Política Burocrática (Modelo III) caracteriza-se por barganhas realizadas por meio de circuitos regularizados entre atores posicionados hierarquicamente dentro do governo. O comportamento governamental pode então ser explicado de acordo com esse terceiro modelo, não como produto de organizações, mas como resultado de jogos de barganha. Esse modelo considera como premissa atores múltiplos com objetivos conflitantes.

Apesar de Allison (1971) assumir que existem muitos tomadores de decisão e que embora eles possuam objetivos conflitantes, em algumas situações os múltiplos atores podem ter os mesmos objetivos, conforme sugere Krasner (1972) na passagem abaixo:

“O Presidente escolhe os atores mais importantes e estabelece as regras. Ele seleciona os homens que liderarão a complexa burocracia. Estes indivíduos devem repartir os valores do Presidente. Certamente eles se identificam com as suas crenças em maior grau do que um grupo de candidatos escolhidos ao acaso (1972:166).”

Além disso, nem sempre a existência de conflitos necessariamente significa que os tomadores de decisão possuem objetivos diferentes. Existem diferenças entre objetivos e diferenças entre crenças sobre a melhor forma de atingir um objetivo compartilhado. Esse conflito de crenças pode fomentar discussões. Allison (1971) menciona a importância das crenças, mas não diferencia conflitos causados por objetivos díspares daqueles oriundos de diferenças de crenças. Quando há acordo sobre crenças e desacordo sobre objetivos, o processo político será a barganha. Mas, quando há concordância em relação aos objetivos e discordância em relação a crenças sobre meios para atingi-los, prevalecerá o “julgamento colegiado” ou decisão colegiada.

A decisão colegiada envolve esforços no sentido de justificar crenças e mudar as crenças dos outros atores. Se o acordo não for possível, outros instrumentos de política devem ser utilizados, entretanto, considera-se que o julgamento colegiado seja a primeira opção nesse caso. Os debates sobre crenças são significativamente diferentes daqueles sobre objetivos conflitantes. Allison (1971), em sua análise sobre a crise dos mísseis não deixa claro qual desses debates apresentados foi mais relevante dentro do grupo responsável pelo processo de tomada de decisão.

Outro ponto central neste terceiro modelo é a barganha. Neste sentido, as assimetrias de informação têm um papel fundamental, ou seja, numa tomada de decisão, os subordinados podem ter mais informação e experiência do que o chefe. E assim podem manipular quais problemas serão informados, que conselhos recebem e como a decisão final é implementada.

Como a conclusão chave do modelo III é que as políticas de estado são resultados, não intencionados por nenhum dos atores, que emergem da dinâmica de barganha, por exemplo, a decisão do bloqueio naval no caso dos mísseis não seria a escolha do presidente Kennedy.

Bendor e Hammond (1992) consideram que esse modelo é o que possui menor consistência teórica dentre os três desenvolvidos pelo autor. As principais objeções são: o processo de formação de políticas não necessariamente

envolve barganha entre agências do executivo; o modelo fala muito pouco sobre a hierarquia que existe entre os tomadores de decisão no processo de formação da política; o modelo é muito complexo, ou seja, existem tantas pressuposições, variáveis e relações que torna quase impossível definir o papel e impacto de cada uma delas. Para que esse modelo seja útil para a análise, ele deve ser simplificado (BENDOR e HAMMOND, 1992).

A despeito das críticas, o segundo e o terceiro se encaixam de melhor forma na análise do processo orçamentário, considerando que o orçamento público pode ser definido como uma relação de forças. A conceituação abaixo do pesquisador Paulo Rocha (1995) é bem apropriada à abordagem da ciência política:

“Dada à multiplicidade de atores, instrumentos, arenas decisórias e interesses envolvidos no processo orçamentário, o Orçamento Público será caracterizado como um acordo alocativo intertemporal dos recursos públicos cedidos pela sociedade ao Estado, de caráter político, realizado entre os participantes de seu processo de decisão. O resultado deste acordo é determinado, entre outros fatores, pelos recursos de poder e posição organizacional e institucional de cada ator que participa do processo decisório.” (1995:04)

É importante ressaltar que as negociações não ocorrem da forma idealizada pela Teoria da Escolha Racional dentro da burocracia do Executivo e politicamente no âmbito do Congresso Nacional, como se poderia supor. As negociações dentro do Poder Executivo são intensas e complexas, incorporando não apenas os atores internos deste poder, mas também parlamentares, grupos de interesses, governos subnacionais e etc. que buscam alargar seu quinhão do orçamento, ao mesmo tempo em que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) procura conter as reivindicações de todos (MUELLER e PERREIRA, 2000).

### 2.2.2 – Análise de Políticas Públicas

Um complicado desafio é o de identificar com clareza quais são os atores que atuam no processo decisório das políticas públicas e que grupo e/ou interesses estes atores representam. Neste sentido, a perspectiva desenvolvida por Hank Jenkins-Smith e Paul Sabatier (1999) acerca do denominado *Advocacy Coalition Framework* (ACF) pode contribuir para a análise. O modelo se fundamenta na divisão do sistema político em subsistemas específicos de políticas públicas.

Coexistem aos subsistemas diversas variáveis relativamente estáveis que atuam como limites e recursos dos atores do subsistema.

O ACF presume que na esfera de cada subsistema os atores podem ser agregados, formando as chamadas coalizões de defesa (entre uma a quatro coalizões). Estas são compostas de grupos de interesses, burocratas, legisladores das várias esferas de governo, pesquisadores e jornalistas que compartilham uma série de crenças normativas e causais e desenvolvem uma atividade coordenada por um período de tempo considerável. O sistema de crença de cada coalizão de defesa possui a seguinte estrutura hierárquica: crenças essenciais profundas (raramente se altera); crenças essenciais políticas (poucas mudanças); e os aspectos secundários - ajustáveis a novos dados e experimentos (JENKINS-SMITH e SABATIER, 1999).

Dentro do subsistema, as coalizões traçam estratégias para defender a prevalência da suas convicções na formulação e implementação das políticas públicas específicas, sendo comum a existência de mediadores ou negociadores políticos que atuam no controle de possíveis excessos das coalizões. Jenkins-Smith e Sabatier (1999) argumentam que o subsistema nada mais é do que uma arena onde os grupos de atores discutem regularmente a respeito de um determinado campo das políticas públicas, como saúde, educação ou previdência social.

A existência de subsistemas, coalizões e as demais variáveis ampliam consideravelmente o escopo de análise das políticas públicas, desmistificando a imagem do estado racional como formulador unilateral. A dinâmica do processo de formulação do orçamento da União engloba diversos subsistemas que não apenas agrega as demandas de cada um deles como também pode ser compreendida como uma arena de interação entre as coalizões de defesa. Do mesmo modo, o processo de elaboração de políticas públicas é compreendido como um sistema no qual atuam indivíduos e organizações para a consecução de um objetivo comum. Essa interação não está determinada unicamente através da conduta individual, mas também pela organização institucional que estrutura o comportamento coletivo e gera resultados específicos (JENKINS-SMITH e SABATIER, 1999).

Outra perspectiva relevante é a desenvolvida por Laura Cháques Bonafont na sua obra *Redes de Políticas Públicas* (2004). A autora considera a existência de várias definições de política pública e afirma que em todas elas, o

governo se configura como o elemento essencial, até o ponto em que não se pode falar de políticas públicas sem a intervenção do governo.

As políticas não se desenvolvem seguindo um processo linear. A introdução de um problema na agenda governamental não implica necessariamente a passagem à etapa seguinte, a análise de alternativas; a tomada de decisão nem sempre é precedida de uma discussão consensual entre atores públicos e privados. O desenvolvimento de uma política pública não significa que se analisem os resultados de forma gradual e continuada, nem que se avalie seu impacto sobre o ambiente (BONAFONT, 2004). As ações que se desenvolvem em cada etapa não têm início e fim claramente definidos. As políticas estão se definindo e redefinindo de forma continuada, através de um processo de retroalimentação e em função das mudanças no contexto em que se desenrola a ação. Na prática, o processo de elaboração de políticas públicas é um processo complexo, com limites incertos e caracterizados pela interconexão existente entre as políticas.

De acordo com Bonafont (2004), entender as políticas públicas como um processo de negociação e interação constante entre Estado e grupos sociais gera um debate que domina boa parte da disciplina até os dias de hoje. O objetivo desse tipo de análise, adequada a esta pesquisa, é captar a distribuição de poder político na sociedade e as implicações que isso supõe na tomada de decisões e desenvolvimento das políticas. As políticas surgem como resultado da interação conflituosa entre grupos sociais, na qual cada parte desenvolve uma estratégia orientada a dominar os demais. A distribuição de poder na sociedade determina como se resolve o conflito e qual será a relação dos participantes uma vez em curso determinada ação. As políticas, então, não são resultados da ação de especialistas à margem da sociedade, seguem uma dinâmica pluralista, caracterizada pela participação aberta e competitiva de grupos sociais que interagem entre si, visando impor seus interesses e preferência sobre os demais.

O processo de elaboração de políticas públicas se explica não somente a partir da mobilização de grupos sociais, como também a partir da forma em que se institucionalizam as relações de poder entre os atores no tempo (BONAFONT, 2004). A partir do neoinstitucionalismo se entendem que as instituições têm influência importante no modo em que se articulam os interesses e preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influenciar o resultado político.

De acordo com Bonafont (2004), a política não pode ser entendida somente como o resultado das ações de indivíduos racionais que atuam de acordo com seus interesses particulares. As instituições constituem elemento essencial para a compreensão da ação individual, tendo vida própria, definindo interesses, crenças e idéias e que disponibiliza os mecanismos para influenciar no contexto. O processo de elaboração de políticas públicas é compreendido como um sistema no qual atuam indivíduos e organizações para a consecução de um objetivo comum, o que converge com a perspectiva pluralista de Jenkins-Smith e Sabatier (1999).

A perspectiva de Redes de Políticas Públicas da Bonafont se aproxima da conceituação do Modelo da Lata de Lixo (*Garbage Can*). Na lógica deste modelo não existe uma ordem fixa para inserção do problema na agenda governamental, a ordem pode ser seqüencial ou não, diferente da lógica da Escolha Racional. Os problemas, soluções e decisores são fatores temporais simultaneamente disponíveis que podem formar uma ordem temporal.

John Kingdon (1995), em uma adaptação do modelo desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), cria o denominado Modelo de Fluxos Múltiplos (*multiple streams*). Também baseado na Teoria da Racionalidade Limitada, Kingdon argumenta que as questões podem envolver diversas arenas, atores, incentivos, objetivos e interesses. As características da complexidade do processo criam recombinação criativa, incertezas e ambigüidades que juntas descrevem o processo de decisão das políticas públicas. Os três fluxos (problemas, soluções e decisores) coexistem no sistema separados um do outro com suas próprias dinâmicas e regras. É a combinação dos três fluxos dentro de um pacote simples que culmina em mudanças.

No exame da teoria de Kingdon, Nikolaos Zahariadis no artigo *Ambiguity, Time and Multiple Streams* (1999), propõe abordar a escolha das políticas públicas sob as condições da ambigüidade e ordem temporal. De acordo com o artigo, a ambigüidade é um fato na elaboração de políticas públicas, pois torna o processo desordenado, complexo e menos compreensivo. A ambigüidade requer dos analistas uma grande quantidade de informações, embora isto não resolva a ambigüidade, apenas torne o processo mais compreensivo. O contexto mais do que o propósito é o mais importante. As decisões raramente resolvem o problema, elas apenas o processa.



O lado positivo da ambigüidade é a inserção de novas idéias e posições acerca das mudanças dos problemas e, conseqüentemente, mais alternativas. O tempo, posição e recursos são vantagens cruciais no momento da tomada de decisões (ZAHARIADIS, 1999).

## **2.3 - Orçamento por Resultados**

Após um breve debate acerca do processo decisório e análise da formação das políticas públicas, passamos a abordar o Modelo de orçamento por resultados. No sentido de auxiliar a compreensão do Modelo, esta parte se subdivide em quatro subseções: conceitos e origem; o Modelo; experiências internacionais; e críticas ao Modelo.

### *2.3.1 – Conceitos e Origem*

O debate acerca do orçamento por resultados ou por Desempenho, também chamado em inglês de *Performance Budget*, apresenta algumas conceituações com pequenas diferenças. A conceituação de Brumby e Robinson no artigo *Does Performance Budgeting Work* (2005) enfatiza a questão da eficiência alocativa e produtiva dos recursos públicos fundamentada numa base de informações de desempenho, de acordo com o trecho abaixo:

“Os procedimentos ou mecanismos que procuram fortalecer os elos entre os recursos aplicados pelo setor público e seus resultados ou produtos através do uso de informações formais (indicadores de resultados) de desempenho na tomada de decisão alocativa de recursos” (2005:05).

A OCDE (2005) caracteriza o orçamento por resultados como a forma de orçamento que relaciona recursos alocados e resultados mensuráveis, sendo a redução da centralização e do controle na gestão orçamentária uma questão fundamental, haja vista que geram ineficiência e custos altos.

As origens do orçamento por resultados nos remetem ao modelo *Planning, Programming and Budgeting Systems* (PPBS) desenvolvido em meados da década de 60 pelo governo norte-americano. A partir dele se originaram o *Program Budgeting*, *Output Budget* e, finalmente, *New Performance Budget* que mais se assemelha com as definições apresentadas acima (DIAMOND, 2003b).

Os princípios do Orçamento por Resultados, que têm um histórico vasto, começaram a surgir após a Segunda Guerra Mundial e desabrocharam nos Estados Unidos nas reformas da década de 50. Todavia, estes princípios continuam como desafios as serem atingidos mesmo na política norte-americana depois desde longo período de experimentação.

O PPBS consiste num completo sistema de orçamentação elaborado no Departamento de Defesa estadunidense no início dos anos 60 que, posteriormente, expandiu-se para as demais agências governamentais, governos subnacionais e alguns países (DIAMOND, 2003b).

Como o nome já diz, o PPBS defende a integração do planejamento com o orçamento por meio de programas. A primeira fase procura identificar os objetivos atuais e do futuro no sentido de descobrir as maneiras de se alcançar tais objetivos. A fase de programação visa inserir o planejamento dentro de programas hierarquizados por prioridades a serem definidas por tomadores de decisão nos distintos níveis de hierarquia política. Por fim, a fase da orçamentação consiste na tradução de cada programa multi-anual em uma série de ações anuais, determinando os responsáveis pelas tarefas e os respectivos recursos necessários. Com efeito, esta última se apresenta como a fase mais crítica do modelo (DIAMOND, 2003b).

Para Hammond (1985), a doutrina do PPBS tinha três componentes: as categorias de programas eram para ser consideradas os blocos básicos de sustentação do orçamento; o Secretário precisava de um quadro de funcionários tecnicamente treinados para analisar os programas e, assim, auxiliá-lo na definição dos atributos dos programas e nas decisões orçamentárias; e por fim, as limitações das subunidades organizacionais deveriam ser redesenhadas para se encaixar nas categorias de programas. Para o autor, estes três elementos eram mutuamente inconsistentes, uma vez que foi justamente esta reorganização que teria destruído o papel dos analistas de programas.

A partir de 1971, o sistema começou a ser abandonado e sofrer inúmeras críticas. Apesar de parecer simples, o modelo apresentou problemas principalmente em relação às tomadas de decisões dos superiores. A ausência de um liderança ou empreendedor que conduzisse o processo de reforma prejudicou a sua plena implementação.

Entretanto, segundo Diamond (2003b), o PPBS continuou sendo utilizado nos Estados Unidos de forma menos ambiciosa, bem como em outros países. Ademais, como herança deste modelo, o desenvolvimento de indicadores de desempenho e de custos, do sistema de prestação de contas e de informação persistiram, o que influenciou na consolidação do que convém ser chamado de Orçamento-programa.

Com forte apoio das Organizações das Nações Unidas (ONU), o orçamento-programa se expandiu para as nações em desenvolvimento nos anos 60 como útil ferramenta para o desenvolvimento do planejamento. Contudo, como pré-requisito para o seu sucesso, algumas condições eram necessárias, tais como: disciplina fiscal, métodos eficientes de mensurar e arquivar informações físicas e financeiras e, ainda, coordenação entre a agência de orçamento e outros órgãos governamentais. Isto, comprovadamente, não condizia com a conjuntura destes países no período, como pesquisaram Caiden e Wildavsky (1974).

Segundo Wildavsky (1982), não existe uma definição-padrão para Orçamento-programa. O ponto central é que as decisões orçamentárias devem ser tomadas direcionadas para os resultados (*outputs*), como metas governamentais, objetivos finais ou programas, ao invés, de *inputs* (pessoal, equipamento e manutenção). Para o autor, assim como na análise do custo - benefício, o orçamento-programa enfatiza a estimativa do custo financeiro total para se alcançar os resultados pretendidos. Wildavsky (1982) ressalta ainda que é falha a tentativa de apresentar o orçamento-programa como um instrumento neutro, sem política. A realidade mostra que ele é parte integrante do jogo político das políticas governamentais.

A partir desta configuração de orçamento-programa, Diamond (2003b) argumenta que foi criada a base para a introdução da nova gestão baseada no desempenho (*new performance-based management*) no início dos anos 90. Neste contexto, o orçamento passa a ser cada vez mais direcionado para os resultados referenciados pelo uso de informações de desempenho.

Fortemente influenciado pela onda da Nova Gestão Pública que culminou em movimentos reformistas em diversos países desenvolvidos, entre eles, Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido, o foco nos resultados também atingiu a discussão do orçamento do governo norte-americano. Em termos gerais, a reforma preconizava o aumento da flexibilidade gerencial das agências, a introdução de

contratos de gestão e a utilização de princípios da iniciativa privada na condução da política orçamentária. Diamond (2003b) ao traçar a evolução dos modelos orçamentários pós Segunda Guerra, finaliza com a apresentação dos seguintes elementos do denominado Novo Orçamento por Desempenho:

- Unificação de todos os custos para se alcançar um resultado particular, independente do número de agências envolvidas na sua produção;
- Ênfase no custo total, incluindo despesas gerais;
- Definir resultados em termos de indicadores mensuráveis e avaliar a qualidade dos bens e serviços providos;
- Comparar com o real resultados para atingir eficiência e efetividade;
- Incorporar medidas de explícitas de desempenho e sistema avaliativo do desempenho;
- Incluir alto grau de *accountability* com arcabouço de premiações e punições.

Com efeito, a idéia central do orçamento por resultados é que desempenho é importante, mas deve estar integrado a um sistema de *accountability* onde é possível premiar os bons e punir os maus resultados. A abordagem, apesar de mais abrangente do que o Orçamento por Programa, não efetiva a integração a um modelo de gestão orçamentária, ou seja, dificilmente se atinge o objetivo principal: melhoria da efetividade e eficiência dos gastos.

É evidente a tentativa de ruptura com a prática cotidiana do orçamento incrementalista. Esta é uma questão que atinge não apenas os países emergentes, embora nestes suas implicações sejam mais perversas (CAIDEN e WILDAVSKY, 1974). Neste contexto, a predominância da idéia de ineficiência do setor Público, em consonância com a preocupação constante dos países com o ajuste fiscal, permearam o debate recente acerca da necessidade de reformas estruturais, especialmente, no âmbito da política orçamentária. Assim, o Modelo de orçamento por resultados passa a ser implementado por diversos países com suas distintas particularidades.

### 2.3.2 – O Modelo

Avaliar a implementação do orçamento por resultados é um desafio bastante complexo, uma vez que existem diferentes conceituações, assim como distintas configurações institucionais que influenciam no resultado da reforma. Ademais, a literatura empírica no uso do orçamento por resultados é bastante limitada no escopo. Metodologicamente, não oferece embasamento para conclusões consistentes sobre a eficácia deste sistema, sem isto implicar demonstração de fracasso no orçamento por resultados (DIAMOND, 2003a).

Alguns aspectos destacados para o sucesso do processo de reforma estão relacionados ao comprometimento dos órgãos centrais com o orçamento por resultados e motivação das pessoas no contexto organizacional, sendo importante considerarem que as mudanças endógenas são implementadas de forma gradual (DIAMOND, 2003a).

Jack Diamond (2005), ao elaborar um estudo avaliativo das implementações de reformas orçamentárias, afirma que existem dois obstáculos principais: a capacidade gerencial de operar um novo modelo de gerenciamento do orçamento e a habilidade de gerenciar mudanças. Isto requer a introdução de novos sistemas, sustentar esforços de reformas, continuar a implementação e adaptar às contingências e mudanças no ambiente externo. Neste sentido, o sucesso da reforma pressupõe a ampliação da flexibilidade dos órgãos no acesso e uso de recursos, elevação do ambiente de certeza com relação aos recursos e o aumento da pressão nas agências por melhorias nos resultados dos programas, ou seja, um novo conjunto de incentivos e sanções com as quais lidam os gestores.

Ademais, quatro elementos são primordiais, na visão do autor, para o êxito na implementação da reforma, são eles: qualquer estrutura de programa deve ser estabelecida dentro de um amplo contexto de política e planejamento orçamentário; sempre é necessário redefinir estruturas de programas para remover restrições institucionais e informacionais que impedem o seu uso para gestores de orçamento; melhorar sistemas de custos orçamentários e um novo sistema de *accountability* e incentivos orçamentários devem ser introduzidos (DIAMOND, 2003b).

Com este panorama, é evidente a importância do papel dos indicadores de desempenho com vistas a introduzir o planejamento estratégico, os

contratos de gestão para certos serviços, bônus remunerativos por desempenho e avaliação externa dos programas.

As funções dos indicadores de desempenho vão desde monitorar mudanças, identificar problemas, potencializar e exercer ações corretivas (gestores), influenciar comportamento da equipe, medir rendimento e traçar comparação com outras agências, como também passar credibilidade e confiança aos contribuintes (DIAMOND, 2005). Assim, o Modelo de orçamento por resultados deve ser visto como um método integrado de alocação de recursos, no qual os indicadores devem estar integrados a todo o sistema.

Neste sentido, o uso de indicadores de desempenho: melhora a comunicação dentro do governo, avança nas discussões sobre os resultados das suas ações e serviços e ilumina decisões orçamentárias, provendo informações adicionais e relevantes. (MELKERS e WILLOUGHBY, 1999).

No entanto, existem problemas em relação à utilização de indicadores de desempenho, principalmente, porque eles não devem ser vistos como um fim em si mesmo, mas parte de um amplo processo de reforma. Dentre os principais riscos, são o de se confiar demais em indicadores de desempenho sem a necessidade de uma avaliação mais abrangente, o uso de indicadores inapropriados, o mau uso e o perigo da informação exagerada e da falta de seletividade (DIAMOND, 2005).

### 2.3.3 – *Experiências Internacionais*

Os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), influenciados pelos movimentos que pregavam a implementação de reformas gerenciais na administração pública, iniciaram projetos de reformas administrativas a partir da década de 90. Em contraposição ao tradicionalismo que marcava o processo de elaboração do orçamento público, fundamentado em sistemas de normas de procedimentos, as reformas visavam introduzir o foco mais na obtenção dos resultados e não apenas no cumprimento rígido dessas normas. O desenho de um novo arranjo institucional e governamental visava o alcance dos seguintes objetivos (OCDE, 2002):

- Implantar e manter a disciplina fiscal agregada;
- Alocar recursos de acordo com as prioridades governamentais;

- Promover eficiência no uso de recursos orçamentários para executar programas e serviços.

As razões principais alegadas para justificar as reformas foram as reclamações quanto aos gastos públicos, principalmente, previdência, educação e saúde, expectativas quanto às melhorias dos serviços públicos e resistência ao pagamento de mais impostos OECD (2005). Em outras palavras, trabalha-se para ampliar as demandas por mais eficiência na gestão pública, pagar menos impostos e receber serviços de qualidade. Mais adiante discutiremos acerca da experiência destes países neste processo.

A Nova Zelândia foi à pioneira na adoção dos princípios do orçamento e da gestão orientados para o resultado ainda no fim da década de 80. Já no início da década seguinte, os demais países da organização iniciaram seus esforços no sentido de implementar as reformas administrativas. No entanto, passados cerca de quinze (15) anos os países se encontram em estágios diferentes do processo e as abordagens de implementação variam significativamente (OCDE, 2005).

É notório que independente disso, os avanços têm sido muito mais intensos na implementação da gestão por resultados do que no orçamento por resultados, especificamente. Todavia, o uso de informações de desempenho continua em progresso, sendo que três quartos dos países membros as utilizam dentro do processo orçamentário (OCDE, 2005). Há um consenso da dificuldade de relacionar com clareza as metas de resultados e impacto com os gastos, porém cada vez mais os dados de desempenho fazem parte do pacote de informações utilizada nas discussões de orçamento. Apesar da lentidão e da resistência na consolidação destes princípios, alguns aspectos, de certa forma, já estão consolidados, como a transparência e a publicidade dos dados e informações.

Em comparação mais específica, desenvolvida pela OCDE, com base em surveys de 1999 e 2000 sobre as práticas orçamentárias dos países membros, foi possível verificar diferenças significativas entre eles. A primeira é que três quartos de todos os países da OCDE normalmente incluem informações de desempenho na análise orçamentária e dentro deste percentual, cerca de 70% incluem informações de todos os programas no orçamento (OCDE, 2002).

No âmbito do G7 (EUA, Reino Unido, Itália, França, Alemanha, Canadá e Japão), as diferenças também são latentes. Enquanto Canadá, Reino Unido e

Estados Unidos utilizam metas de desempenho no processo de elaboração do orçamento, isto não ocorre na França ou Alemanha. Embora o Japão não use as informações de desempenho no orçamento, elas são usadas para fins de alocação de recursos das agências e nos ministérios, diferentemente de França e Itália (OCDE, 2002).

No caso norte-americano, em particular, a realização de surveys<sup>6</sup> tem demonstrado que o uso do orçamento por resultados tem um impacto na preparação e aparência do orçamento, apesar dos resultados em termos de financiamento não serem significativamente afetados (BRUMBY e ROBINSON, 2005). Os autores destacam o estágio inicial de desenvolvimento ou mesmo a ausência do sistema de orçamento por resultados na maioria dos governos nos EUA. Todavia, existem restrições ao uso de surveys: a primeira é a limitação em conseguir informação detalhada e confiável por meio do uso do questionário o que pode ser tendencioso; e a segunda, é a preocupação com o impacto dos indicadores de desempenho ao invés de informações de desempenho mais gerais.

No mesmo sentido, foram realizados alguns surveys promovidos pela *Governmental Accounting Standards Board* (GASB) com vistas a avaliar o desenvolvimento do Orçamento por Resultados, principalmente, a utilização de medidas de desempenho no âmbito dos governos subnacionais (MELKERS e WILLOUGHBY, 1997). A pesquisa demonstra que, em meados da década de 90, o modelo estava bastante difundido pelos governos estaduais e municipais naquele país. Entretanto, os pesquisadores encontraram muita resistência em obter respostas sobre o uso de elementos do orçamento por resultados na conduta da gestão orçamentária.

No *survey* seguinte, realizado em 2002, verificou-se que diversas agências e órgãos estaduais e departamentos municipais utilizavam formas distintas de medidas e sistemas de mensuração de resultados. Outra descoberta foi a predominância de indicadores de processo ou atividades sobre os indicadores de resultados ou impacto. Todavia, a percepção de Melkers e Willoughby (2002) é que não apenas os governos estaduais e municipais nos Estados Unidos estão

---

<sup>6</sup> *Surveys* é um método de pesquisa muito semelhante ao censo, mas deles se diferenciam porque examinam somente uma amostra da população. A partir das amostras procura entender a população maior da qual a amostra foi inicialmente selecionada



ampliando o uso de indicadores e sistemas de mensuração de desempenho como cada vez mais se eleva o consenso destes atores acerca da importância destes instrumentos como centrais na melhoria da eficiência e eficácia dos programas governamentais.

Em pesquisa mais recente (MELKERS e WILLOUGHBY, 2005), as autoras defendem que a implementação das medidas de desempenho pelos governos municipais e de condados têm melhorado a comunicação interna e entre órgãos, elevado a discussão do aprendizado sobre atividades e serviços direcionados aos resultados e, ainda, adicionado melhorias nas decisões alocativas com base em informações dos indicadores de resultados. Tais implicações também são apresentadas no Plano de Gestão do PPA 2004-2007 como resultantes do Modelo de orçamento por resultados. Cada vez mais aumenta a percepção dos gestores locais que o uso de indicadores de desempenho aprimora as decisões orçamentárias, sendo mais utilizados no período de formulação da peça orçamentária.

#### *2.3.4 – Críticas ao Modelo*

Com relação às críticas ao Modelo de orçamento por resultados, as experiências da implementação destas reformas, especialmente, nos países membros da OCDE, vêm demonstrando que a complexidade das relações políticas e a multiplicidade de fatores que permeiam o processo orçamentário são bem mais relevantes do que eram previstos no momento da formulação da reforma.

Desse modo, as críticas estão relacionadas a três aspectos principais: primeiro, ao fato do orçamento ser bem mais político do que racional, sendo a priorização racional de recursos utópica (tese incrementalista); segundo, ao cenário de incerteza entre fatores, não sendo possível no setor público especificar claramente os resultados pretendidos e suas relações com produtos e atividades; e, por fim, os incentivos financeiros às agências e aos indivíduos atrelados a medições imperfeitas de desempenho podem influenciar negativamente nas motivações altruístas e éticas do setor público.

Da mesma maneira, tem se questionado sobre o impacto do orçamento por resultados na eficiência (redução de custos) e efetividade (qualidade dos serviços e/ou bens) do programa e não apenas se restringindo à preocupação com o uso ou e os feitos dos indicadores. Apesar destes serem fundamentais, não

podem ser a única fonte de análise para se avaliar a implementação do orçamento por resultados.

Este teve uma abordagem alternativa, elaborada recentemente por David Osborne e Peter Hutchinson no livro *O Preço do Governo* (2004). Diante de um diagnóstico extremamente negativo no que tange à política fiscal, os autores elaboram a denominada Tempestade Devastadora (*Perfect Storm*), isto é, uma conjunção de fatores políticos, econômicos e demográficos que culmina numa situação de crise fiscal permanente.

No sentido de melhorar a gestão, Osborne e Hutchinson (2004) defendem que a solução pode estar calcada na implementação do orçamento por resultados. Na definição dos autores, dever-se-ia ignorar a base, limitar no preço do governo, e focar em comprar resultados. Para tanto, são apresentados três passos básicos para o orçamento por resultados, são eles: determinar as prioridades do governo, a partir de pesquisas com a comunidade, definindo as metas e objetivos com possibilidade de mensurá-las por indicadores; o segundo passo é definir em parceria com o Legislativo e com consultas à comunidade o preço certo para cada prioridade; e por fim, definir qual será a melhor forma de gerar cada prioridade ao preço fixado mediante a elaboração de um mapa de causa e efeito.

Ademais, Osborne e Hutchinson (2004) argumentam sobre importância do foco na prestação de contas (*accountability*) dentro do Modelo, sendo fundamental a preocupação das organizações na obtenção de resultados. Assim, a formação de contrato de desempenho ou de gestão pode ser utilizada como instrumento efetivo.

Numa análise mais crítica ao denominado Movimento de Desempenho, Beryl A. Radin (2006) elabora um conjunto de argumentos que demonstram os paradoxos e deficiências do movimento. Ele se baseia na compilação de inúmeras críticas pré-existentes.

Segundo Radin (2006), o uso de medidas de desempenho se tornou a doutrina central do Movimento (*New Public Government*) que busca aplicar os conceitos da iniciativa privada no setor público. Radin argumenta que o problema não é ser contrário às atividades voltadas ao desempenho, mas sim a forma como o

resultado vem sendo definido e implementado. Existem contradições que mostram que o foco em desempenho é limitado e também pode ser distorcido.

O pressuposto do Movimento é a possibilidade de uma relação direta entre informações de resultados e as decisões orçamentárias. No entanto, existe pouca evidência desta possibilidade, não apenas porque estas decisões envolvem determinações de valores, mas também porque não há consenso sobre o que realmente é um orçamento por resultados (RADIN, 2006). Quatro pré-requisitos:

1. Entidades públicas precisam saber o quanto pode ser alcançado;
2. Medidas de desempenho precisam existir;
3. Medidas fidedignas de custo devem ser desenvolvidas;
4. Informações de custo e desempenho precisam ser atreladas às decisões orçamentárias.

Com efeito, são necessários certos pressupostos para esta ligação: a informação já está disponível; informação ser neutra; saber o que está sendo medido; poder definir a relação de causa-efeito nos programas; a informação de referência estar disponível; e quase todas as atividades poderem ser medidas e quantificadas. Portanto, nesta conceituação, a base central são os indicadores de desempenho. No entanto, este não é o único modo de abordar os problemas, considerando que indivíduos operam de múltiplas formas num mundo cercado de complexidade, ambigüidade sobre números e dados e a presença de várias variáveis interdependentes no sistema. Assim, não é possível pensar apenas em termos de rede não-linear de causas e efeitos.

Radin (2006) apresenta, então, a existência de três paradoxos no discurso do Movimento, são eles: a retórica ambígua que se torna processo formal, ênfase em resultados imensuráveis e posição crítica em oficiais e profissionais, mas no fim das contas confia-se neles. Eles produzem uma série de tensões que tornam o alcance das medidas de desempenho muito mais complexo e difícil do que o argumentado.

Outro aspecto criticado, já abordado anteriormente, é a dificuldade de se avaliar o impacto dos programas, pois a complexidade da ação pública freqüentemente envolve uma gama de atores com diferentes agendas e valores operacionais conflitivos dentro de um processo de decisão fragmentado. Em outras

palavras, as decisões do setor público, em especial, nem sempre criam uma situação onde é possível determinar de qual programa veio o resultado (Radin, 2006).

Ademais, Radin (2006) ressalta a ênfase em atingir valores de eficiência sem atenção a outros valores, especialmente de igualdade, a confiança em estratégias governamentais amplas e perspectivas centralizadas de cima pra baixo, a separação de atividades de gerenciamento das de programas efetivos e a tendência de adotar iniciativas de perfil *“one-size-fits-all”*, ou seja, acredita-se que um modelo padrão pode ser implementado em qualquer organização ou governo, ignorando assim as particularidades dos mesmos e de seus programas. Conseqüentemente, estes problemas implicam na implementação de reformas deficientes que tornam o uso dos indicadores de desempenho nas decisões algo bem mais formal do que eficaz, como bem coloca Radin no trecho abaixo:

“A experiência demonstra a dificuldade de se atingir um sistema de medida de desempenho focado em resultados. Parte de problemas está relacionada à falta de controle de muitas agências sobre o atendimento das metas dos programas e a dificuldade em ligar as atividades dos programas aos resultados, mesmo quando estes são mensurados” (2006:179).

### **2.3 – Racionalidade Limitada e Estudos de Decisões Orçamentárias**

A Teoria da Escolha Racional entende o processo de tomada de decisão composto por atores que possuem informação completa e racionalidade perfeita, isto é, preferências completas e transitivas (ALLISON, 1999). Por conseqüência, os atores são capazes de definir claramente os objetivos, listar as alternativas para atingir esses objetivos, avaliar cada alternativa em termos do grau em que atinge os objetivos e, por fim, escolher a opção que melhor atinja os objetivos desejados.

Nota-se a proximidade dos pressupostos da Teoria da Escolha Racional com os fundamentos do Modelo de orçamento por resultados. Neste, prevalece a concepção de que é possível definir com clareza os objetivos, apresentar alternativas focadas no alcance dos mesmos e, logo, optar pela melhor alternativa. Desse modo, os indicadores de desempenho, principalmente, possuem

um papel vital, uma vez que é com base neles que o ator racional supostamente tomaria as decisões para o alcance dos resultados.

Como crítica a esta visão da racionalidade pura dos indivíduos, Herbert Simon formula, na sua obra *Administrative Behavior: a study of decision-making process in administrative organizations* de 1947, as bases da Teoria da Racionalidade Limitada (*Bounded Rationality*). A teoria defende que as pessoas são limitadas na informação e conhecimento que possuem e nas habilidades computacionais, questões importantes a serem consideradas na hora de decidir. Assim, eles não podem se enquadrar no tipo de otimização de informação atribuído ao *homo economicus*, e nem podem ser inseridos no tipo de decisão, sob incerteza, que economistas informacionais e teóricos dos jogos desenvolvem (MOE, 1984).

Com efeito, os indivíduos limitadamente racionais desenvolvem um comportamento em rotina, miopia, mas razoavelmente do modo adaptativo. São centrais na teoria os elementos da psicologia das tomadas das decisões: memória, aprendizado, processamento de informações, atenção seletiva, adaptação e socialização. Assim, incertezas e capacidade cognitiva limitada levam os decisores a satisfazer e se envolver num comportamento altamente estruturado (CONLISK, 1996).

No entanto, isto não significa danos ao processo decisório, pelo contrário, a Teoria da Racionalidade Limitada considera que o papel geral da organização é ampliar a racionalidade do indivíduo, por meio dos procedimentos operacionais padronizados e a especialização que melhoraram a performance do indivíduo (BENDOR e HAMMOND, 1992).

Posteriormente, Simon em parceria com James March (1968) na obra *Organizations* apresenta os seguintes resultados pertinentes ao processo de decisão: a noção de que objetivos emergem e mudanças ocorrem no tempo em resposta ao processo de formação da coalizão entre membros organizacionais; o conceito de moinhos organizacionais, um recurso de amortecedor de ineficiência, que na verdade desempenha um papel positivo em manter as coalizões políticas e facilitando a adaptação organizacional da mudança ambiental; e por fim, a demonstração, por meio de um modelo computacional da dinâmica da escolha, que a teoria comportamental pode de fato ser formalmente modelada e submetida a um teste empírico (MOE, 1984).

Ao retornar à análise, mais especificamente, ao processo orçamentário, verifica-se que o paradigma da racionalidade limitada está permeando boa parte do debate. A teoria com maior visibilidade é justamente a teoria incremental, inicialmente elaborada por Charles Lindblom (1981) e depois aprofundada e desenvolvida por Aaron Wildavsky e Richard Fenno que é uma aplicação deste paradigma. A definição do processo incremental está bem apresentada por um dos seus maiores formuladores, Aaron Wildavsky (1964), no trecho descrito a seguir:

“Um processo incremental, proveniente de uma base histórica, guiado por noções aceitas de divisões justas, nas quais as decisões são fragmentadas, feitas em seqüência por departamentos especializados e coordenado através de ataques repetidos em problemas e através de múltiplos mecanismos de feedback. O papel dos participantes e suas percepções do poder e interesses de cada um se ajustam para prover uma razoável estabilidade na série de critérios cuja base é calculada” (1964:56)

Wildavsky (1964) argumenta que as funções exercidas pelos burocratas auxiliam os legisladores a responderem às demandas dos eleitores. A divisão do trabalho durante o processo de formulação do orçamento federal é apresentada como peça-chave para que haja agilidade e eficiência na tomada de decisões, além de prover uma melhor distribuição de poder. Wildavsky (1972) defende que os resultados do jogo orçamentário são incrementais e fruto da combinação da abertura do sistema político às demandas dos grupos de interesses e da falta de um mecanismo que limite os gastos de novos programas. Esta perspectiva remete à idéia de que qualquer interesse relevante possui seu espaço de representação, mesmo que pequeno, dentro do sistema político norte-americano, no caso abordado.

Outro autor importante é Richard Fenno (apud JONES, 2001) que apresenta três razões para os formuladores de políticas públicas utilizarem o processo incrementalista no orçamento, são elas: é uma forma mais fácil de reverter erros; envolve o desejo dos participantes de estabelecer expectativas estáveis num complexo e incerto ambiente; e abrange a natureza da interação e do conflito das instituições na política, o que empurra os participantes aos compromissos. A dificuldade de se prever os acontecimentos futuros impulsiona o processo a uma postura mais conservadora e pragmática que tende a ser o incrementalismo.

No artigo *A Theory of the Budgetary Process* de 1966, Davis, Dempster e Wildavsky apresentam os principais argumentos da predominância do processo incremental no orçamento dos Estados Unidos. Os autores realizaram uma pesquisa da elaboração do orçamento federal deste país entre os anos de 1947 e 1963, com 56 agências governamentais não da área militar, que subsidiaram os mesmos, afirmam que o comportamento do processo orçamentário do governo norte-americano resulta em decisões agregadas que produzem uma série de regras de decisões simples que é estável linearmente e temporal. O trecho seguinte apresenta claramente esta perspectiva:

“...a mais importante forma de calcular é o método incremental...o orçamento deste ano é baseado no do ano anterior, com atenção especial dada a um restrito conjunto de acréscimos e decréscimos.”  
(1966:530)

Segundo os autores, o processo orçamentário é tanto incremental e fragmentado com as subcomissões do Congresso norte-americano lidando com os ajustes da base histórica de cada agência. Este processo consegue explicar 87% dos casos referentes ao Executivo (atendimento às solicitações dos órgãos) e 80% dos casos do Legislativo (atendimento às solicitações do Executivo). No entanto, os autores não ignoram a possibilidade de eventos especiais (crises, desenvolvimento tecnológico, ações de clientelas) aparecerem, alterando a aparente estabilidade.

Portanto, o modelo do processo orçamentário incremental é linear, estável durante períodos de tempo, aleatório e estratégico em característica. Ele representa um série de regra de decisões para o Congresso e agências. Todavia, existe a exceção de determinados “pontos de inflexão” que surgem em decorrência de eventos externos imprevisíveis (guerras, catástrofes, crises políticas, etc.).

Embora o incrementalismo se fundamenta em vários estudos empíricos nos EUA e em outros países europeus, foram formuladas algumas críticas ao modelo. Uma delas foi elaborada por John F. Padgett em artigo denominado *Bounded Rationality in Budgetary Research* de 1980. O autor argumenta que a pesquisa sobre racionalidade limitada apresenta problemas cuja complexidade ultrapassa a capacidade da organização ou do indivíduo de processar (supera as restrições cognitivas individuais ou organizacionais), nesses casos ele defende o uso de heurísticas.

Padgett (1980) concorda com Davis, Dempster e Wildavsky (1966) quando se trata das limitações cognitivas dos tomadores de decisão sobre o orçamento diante de um conjunto de informações volumoso e demasiadamente complexo. Os tomadores de decisão no Executivo enfrentam enorme dificuldade quando desafiados a formular análises técnicas sobre diferentes políticas e programas, como refletido no fracasso do PPBS.

No entanto, Padgett (1980) argumenta que a idéia das regras lineares na formulação de decisões renega o impacto das dinâmicas burocráticas, políticas e técnicas e também dos ajustes aleatórios de mudanças percentuais fixadas ou as raras alterações abruptas em parâmetros fundamentais de programas. Desse modo, a visão do incrementalismo é inercial e extremamente determinística, embora Davis et al. (1966) não concordem.

No sentido de apresentar uma alternativa à teoria dominante do incrementalismo na análise do processo orçamentário, o autor cria a Teoria do Julgamento Serial, também fundada nos princípios de racionalidade limitada. As principais características desta teoria são a busca seqüencial entre um conjunto ordenado de alternativas orçamentárias e a escolha não determinística baseada em um julgamento informado. Neste contexto, a ocorrência de eventuais variações “catastróficas” é resultante de um sistema orçamentário mais sensível as mudanças nos ambientes técnico, político e econômico, apesar das mudanças serem restritas e implementadas serialmente (seqüencialmente) e de maneira limitada.

O funcionamento do processo orçamentário sob a ótica da Teoria do Julgamento Serial ocorre da seguinte forma: inicia-se a partir de uma “base” que representa sua referência “fixa”; em seguida, é tomada a decisão sobre o aumento ou redução da dotação orçamentária (direção da escolha), fundamentada em diversos fatores, tais como: priorização do programa, a força dos denominados “advogados” do programa, a conjuntura macroeconômica e etc.; após esta definição é realizada a escolha final resultante de um “ciclo” de buscas e do “julgamento informado” sobre os méritos do programa e da capacidade de atingir sua meta. Desse modo, esta teoria se aproxima mais da conceituação do Orçamento por Resultados, embora o fator desempenho se apresente apenas com uma das variáveis utilizadas para a decisão e não a única.

Outra abordagem do processo orçamentário é a Teoria do Pontilhamento-Equilíbrio (*Punctuated Equilibrium Theory*), desenvolvida por James



True, Bryan Jones e Frank Baumgartner. Esta teoria procura explicar uma simples observação: o processo político é constantemente dirigido pela lógica da estabilidade e do incrementalismo, todavia, ocasionalmente, eles produzem saídas de larga-escala do passado. A estagnação caracteriza maior parte das políticas públicas, porém, podem ocorrer crises (BAUMGARTNER et al., 1999).

Tanto as mudanças marginais quanto as de larga-escala nas políticas públicas são resultantes da interação entre os subsistemas, conceituação próxima do ACF de Sabatier e Jerkins, e do comportamento dos decisores. Desse modo, é a combinação de mudanças endógenas e exógenas (macropolítica), no âmbito do subsistema, que culmina nos choques e rupturas das políticas públicas, particularmente na formulação do orçamento (BAUMGARTNER et al., 1999), conforme apresenta o trecho abaixo:

“Os orçamentos reagem às forças endógenas e exógenas que podem causar mudanças no desenho da decisão, com possibilidade de ser externo ao decisor. Estas influências podem incluir alterações nos níveis de atenção pública, constranger novas informações ou alterar a composição do grupo de decisores” (1999:15)

Baumgartner et al. (1999) afirmam que o incrementalismo prova ser uma explicação incompleta do processo de formulação de políticas governamentais. O principal problema é que o modelo de Davis et al. (1966) explica em partes o processo orçamentário, no entanto não acrescenta muito às grandes mudanças nas políticas públicas. A teoria afirma que quando um tema está na agenda macropolítica, pequenas mudanças nas circunstâncias objetivas podem causar grandes mudanças nas políticas e, conseqüentemente, o sistema passa por um processo de *feedback* positivo (BAUMGARTNER et al., 1999).

Diante disso, Baumgartner et al. (1999) apresentam a distribuição orçamentária em forma de leptocurtose, isto é, achatadas – estabilidade dos cortes, ombros fracos (dificuldade de mudanças moderadas) e grandes caudas (rompimentos episódicos), em detrimento à distribuição normal. Os picos de leptocurtose indicam um grande número de pequenas mudanças, os ombros fracos indicam menos do que normal (mudanças moderadas) e as grandes caudas representam mais que normal - saídas radicais do orçamento do ano anterior. Assim, segundo os autores, a distribuição dos cortes se aproxima do modelo do terremoto (Teoria do Equilíbrio-Pontilhamento), e não com a da Racionalidade

Limitada de Davis et al. (1966) ou da Maximização do orçamento de Niskanen (1994) ou modelos de comportamento adaptativos.

De forma a esclarecer a crítica, brevemente, discernirei sobre a perspectiva niskaniana. A visão de William Niskanen (1994), baseadas na função da utilidade e produtividade dos burocratas e burocracias, os caracteriza como maximizadores de seus interesses particulares. A maximização do orçamento seria um bom representante para a definição do que seria utilidade do burocrata. Para ilustrar o modelo de maximização do orçamento, Niskanen (1994) criou uma analogia onde a burocracia seria um monopólio produtor de serviços públicos e de informação e os legisladores os monopsonistas. Com efeito, os burocratas exageram nos pedidos, a tendência geral é que o orçamento e os níveis de resultados excedam o ótimo social (MOE, 1984).

Sob a ótica de Baumgartner et al. (1999), portanto, a mudança e o equilíbrio são considerados mais comuns no orçamento nacional dos EUA do que mudanças marginais, isto é, mudanças mais acentuadas na base da organização do que no seu topo. Com efeito, a estabilidade e mudanças são importantes elementos para analisar o processo do orçamento público. Ambas estão relacionadas tanto a racionalidade limitada quanto às instituições.

No que tange às instituições, Thomas Hammond no artigo *Agenda Control, Organizational Structure e Bureaucratic Politics*, publicado em 1986, analisa o impacto da estrutura organizacional na decisão e na formulação de políticas públicas. O autor defende que estas estruturas atuam de modo muito similar às agendas legislativas no uso de guias para as suas tomadas de decisões. A política é resultante da barganha, formação de coalizão e compromisso.

Desse modo, a estrutura da burocracia desempenha um papel central, haja vista que influencia no tipo de que alternativas que podem ser comparadas, em que seqüência e por quem. Uma estrutura organizacional é de fato a agenda organizacional, conseqüentemente, diferentes estruturas organizacionais (agendas) são esperadas para produzir diferentes resultados (HAMMOND, 1986).

## **2.4 – Mudança Institucional**

A discussão acerca de mudanças abre espaço para abordar a perspectiva do neoinstitucionalismo sobre o assunto, uma vez que a implementação

do orçamento por resultados no Governo Federal está subjacente a uma estratégica mudança institucional.

O neoinstitucionalismo trouxe de volta ao estudo da ciência política a atenção para os aspectos estruturais. A idéia basilar é que as instituições são construtos sociais compostos por regras, papéis, normas e expectativas que limitam o comportamento e a escolha dos indivíduos e grupos. A abordagem surgiu como crítica às limitações teóricas da lógica econômica e de mercado quando aplicadas ao comportamento institucional. Dentre as suas sete vertentes, o neoinstitucionalismo histórico e a variante da Escolha Racional são preponderantes.

Os primeiros, os neoinstitucionalistas históricos, analisam configurações organizacionais e institucionais enquanto outros acadêmicos centram-se no estudo de cenários específicos isoladamente. Os institucionalistas históricos dedicam atenção às conjunturas críticas e processos de longo prazo, enquanto outros olham apenas para partes do tempo e manobras de curto prazo. Dessa forma, os institucionalistas históricos tornam visíveis e compreensíveis os contextos e os processos em interação que modelam os Estados, a política e a formulação de políticas públicas (PIERSON e SCKOPOL, 2000).

Para James March e Johan Olsen (1983), precursores do neoinstitucionalismo histórico, em seu livro *Rediscovering Institutions*, o comportamento é modelado pelas normas culturais e sociais. A ação é, na maioria das vezes, baseada mais na apropriação normativa do comportamento do que no cálculo do retorno esperado de escolhas alternativas, distintamente da visão da Escolha Racional. As rotinas independentes dos indivíduos que a executam são capazes de sobreviverem aos “*turnovers*” deles.

Na variante histórica do neoinstitucionalismo, as escolhas feitas durante situações críticas podem iniciar seqüências e/ou mecanismos de auto-reforço que resultam num tipo de efeitos de dependência da trajetória (*path-dependence*) característico da estabilidade institucional. Enquanto os racionalistas argumentam que a mudança institucional é também um produto de fenômeno exógeno, uma mudança exógena na distribuição de preferências pode resultar num novo arranjo institucional ou equilíbrio de resultados (SHEINGATE, 2002).

Do mesmo modo, Barry Weingast (2002), da escola racionalista, defende que um grupo de indivíduos possui preferências bem definidas, sendo as instituições modeladas por meio de seus efeitos num cenário de ações possíveis

para cada indivíduo, numa seqüência de ações e numa estrutura de informação disponível para cada decisor.

Douglass North (1990), um dos expoentes do neoinstitucionalismo, na sua obra central *Institutions, institutional change and economic performance* argumenta que as instituições são definidas como as regras do jogo dentro de uma sociedade. Se por um lado, as instituições agem como modeladoras da interação humana (guia), por outro atuam na redução das incertezas mediante a estruturação das rotinas. Este último papel é considerado por North (1990) como fundamental na consolidação da estabilidade, por exemplo, o processo orçamentário que é excessivamente rígido quanto às regras. De acordo com o autor, são as regras e/ou normas formais e informais que moldam as relações entre os indivíduos dentro das organizações, bem como as relações entre estas.

Entretanto, o fato de serem estáveis e reduzirem as incertezas não significa que as instituições são criadas para serem socialmente eficientes. Na realidade elas, principalmente as regras formais, surgem e se mantêm para servir aos interesses dos que detêm poder (NORTH, 1990).

James March e Johan Olsen (1983) definem Instituições como crenças, paradigmas, códigos, culturas e conhecimento que sustentam regras e rotinas onde a ação política é construída. Já para Sheingate (2002), as Instituições são instrumentos de estabilidade - concepção convergente a North (1990) - por meio de mecanismos reguladores, normativos e cognitivos que limitam, constituem e constroem o leque de alternativas dos atores.

A partir destas conceituações, é possível notar que a questão da estabilidade das regras e rotinas é algo constante na abordagem neoinstitucionalista. Todavia, como entender os processos de mudanças tão freqüentes no campo de estudo da ciência política?

North (1990) argumenta que as mudanças institucionais, tais como a reforma administrativa, ocorrem na medida em que os empreendedores das organizações políticas e econômicas percebem a possibilidade de melhoria, alterando a armação institucional vigente. Porém, as informações são geralmente incompletas na percepção dos empreendedores e o modo como elas são processadas afeta a eficiência da mudança institucional. Para o autor, estes são os motivos do gradualismo ou incrementalismo dos processos de mudanças.

Com relação às mudanças da estrutura institucional, Paul Pierson (2004) traz uma grande contribuição ao neoinstitucionalismo ao aprofundar-se na questão temporal das decisões. Neste sentido, a questão do path dependence é crucial para se entender o processo de mudanças do orçamento público. De acordo com o autor, a dependência da trajetória – *path dependence* - refere-se aos processos dinâmicos envolvendo retroalimentação positiva, que gera múltiplos resultados possíveis dependendo da seqüência particular em que os eventos ocorrem.

De acordo Pierson (2004) o viés do status quo das instituições políticas é resultante da criação de regras pelos atores que tornam os arranjos existentes difíceis de serem revertidos. As instituições políticas são criadas para reduzir as incertezas e aumentar a estabilidade, facilitando formas de cooperação e de troca. Assim, barreiras formais e informais às reformas institucionais são extremamente altas.

Da mesma forma, March e Olsen (1983) defendem que as instituições, tradições e normas não são monolíticas. A história de mudanças das regras não é uma simples história coesa, mas sim uma variedade de experiências em diversos lugares sob inúmeras situações. De acordo com os autores, as tentativas de reformas nas instituições políticas, na maioria das vezes, não atingem o objetivo pretendido, todavia, o processo institucional torna possível a mudança, chamando a atenção para a discussão da justificativa e dos mecanismos úteis da mudança.

Outro aspecto importante é a tendência das mudanças em instituições complexas serem mais complicadas, uma vez que a complexidade encobre a estrutura causal do sistema que está sendo mudado. O exemplo brasileiro da Reforma do Estado de 1995 confirma a hipótese. Ao tentar alterar todo o arcabouço institucional do estado, os empreendedores do processo de mudança não conseguiram criar argumentos críveis acerca da importância das inovações.

As intenções de mudanças devem ser estáveis e penetrantes ao invés de constantemente mutáveis. As reformas burocráticas requerem um comprometimento de longo prazo, paciência e perseverança, o que aumenta a probabilidade da proposta ser inserida na agenda e cria um clima de viabilidade e legitimidade. March e Olsen (1983) ressaltam a dificuldade do êxito de reformas complexas e abrangentes, novamente é possível citar o caso da Reforma de 1995

que não obteve dentro do próprio governo o apoio necessário (GAETANI, 2003). O trecho a seguir dos autores corrobora com a constatação:

”Reformas abrangentes são dificilmente absorvidas pelo sistema político, embora demonstrem a relevância dada ao desenho institucional. São bem sucedidas quando possuem uma tendência de longo prazo e são priorizadas dentro no governo” (1989:78)

Desse modo, ressalta-se a relevância das organizações e de empreendedores como agentes das mudanças institucionais. O agente da mudança é o indivíduo empreendedor que responde aos incentivos incorporados no modelo institucional (NORTH, 1990).

Existem inúmeras definições de empreendedores que perpassam as áreas da economia, administração e ciência política. Um conceito bem difundido no estudo das políticas públicas é de John Kingdon (1995) que define o empreendedor como: defensor daquilo que está propenso a investir seus recursos – tempo, energia, reputação e dinheiro – para promover a posição em troca de ganhos futuros em forma de benefícios materiais, propositivos ou solidários. O empreendedor político é aquele que faz a ligação entre os fluxos – propostas, alternativas e soluções, em momentos oportunos – tempos de crises ou de incertezas.

Para Sheingate (2002), o ato da inovação por atores oportunistas – empreendedores políticos ou institucionais – constitui o ponto de partida para se entender a mudança institucional endógena. Os fracassos de empreendedores podem ser igualmente instrutivos para o entendimento do processo de mudança, especialmente quando ele provê a base para o sucesso futuro, por meio do processo de mudanças institucionais incrementais. O autor também defende que o modelo de mudança institucional tende a aparecer mais recortado e gradual do que dramático e repentino.

Por fim, o que foi discutido no referencial teórico será retomado, principalmente, nos capítulos de análises dos resultados da pesquisa (4 e 5). A seguir, são apresentadas questões relevantes para a compreensão do sistema de orçamento e planejamento no Brasil.

## **3 - PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL**

### **3.1- Introdução**

O presente capítulo se propõe a abordar aspectos fundamentais para o entendimento do processo orçamentário brasileiro, particularmente, no que tange à relação entre orçamento e planejamento. O capítulo traz uma análise histórica desta relação, com ênfase no período pós-Constituinte de 1988 que traçou as bases para a atual sistemática do planejamento e orçamento no país.

Para tanto, inicia-se com um breve histórico do planejamento no Brasil e com a apresentação das principais modificações do sistema orçamentário brasileiro, no sentido de contextualizar os efeitos das constantes transformações socioeconômicas, políticas e administrativas ocorridas nas últimas décadas no âmbito orçamentário.

A terceira parte do capítulo traz diversas interpretações das mudanças deliberadas na Assembléia Constituinte de 1998, que delinearão a configuração dos instrumentos orçamentários vigentes atualmente. Por conseguinte, abre-se um espaço para debater sobre a proposta de reforma do aparelho de Estado de 1995, haja vista, sua importância na concepção de gestão que viria a seguir. Por fim, a quinta parte do capítulo traz uma análise das experiências dos Planos Plurianuais (PPA), com mais enfoque no desenho e nos resultados do penúltimo PPA 2000-2003 (Avança Brasil), como também na apresentação da configuração e propostas do atual PPA 2004-2007 (Brasil de Todos), objeto desta pesquisa.

### **3.2 - Breve histórico do Planejamento no Brasil**

O Estado brasileiro, assim como diversos países latino-americanos, no decorrer do século passado utilizou corriqueiramente o planejamento como instrumento intervenção e controle social (SOUZA, 2004). De acordo com Matias Pereira (2003), o conceito de planejamento está ligado a um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas em diversas instâncias da organização governamental, pretendendo alcançar determinado objetivo.

A partir desta definição, é possível visualizar dois tipos de Planejamento presentes na história brasileira. O primeiro tipo, comum no período anterior à década

de 80, é o planejamento de caráter intervencionista, os denominados planos de desenvolvimento econômico e social, isto é, um conjunto de ações com vistas à consolidação das bases para uma economia estruturada. Já o segundo tipo, são os planos que objetivam a integração orçamento e planejamento, mais voltados para a programação da administração pública e como guia plurianual para os orçamentos anuais, como exemplo o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) e PPA. Este último é considerado pré-requisito à implementação do Modelo de orçamento por resultados ou desempenho.

Sob esta perspectiva, o planejamento no Brasil tem seu marco em 1948 com a elaboração do Plano Salte, no governo Eurico Gaspar Dutra e atualmente o plano vigente é o PPA 2004-2007, iniciado no primeiro mandato do Governo Lula.

Quanto ao primeiro tipo ou modalidade de planejamento, Souza (2004) argumenta que é possível traçar dois grandes momentos divisores de águas que influenciaram na formulação destes planos: o Estado Novo, quando se inicia a construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista e intervencionista; e a Ditadura Militar de 1964, período no qual as relações construídas no Estado capitalista aprofundam-se e internacionalizam-se, orientadas pela racionalidade técnica e de eficiência econômica, articuladas com ideologia de segurança nacional.

O Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek, é visto como principal agente do desenvolvimento socioeconômico no país, implementado por meio de uma articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o Estado, no processo de industrialização. No período seguinte, durante o governo Jânio Quadros e João Goulart, foi desenvolvido o Plano Trienal visando à recuperação do ritmo de crescimento econômico. O Regime Militar inicia com uma meta oposta, a estabilidade econômica, para tanto, instituiu o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) no período de 1964-1966 (ABREU, 1990).

Posteriormente, com a retomada do crescimento econômico, o governo militar implementa o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), de 1968-1970, que inicia um período de intenso crescimento e desenvolvimento econômico, que foi chamado de Milagre Econômico (SOUZA, 2004). Com o intuito de dar continuidade às altas taxas de crescimento do PIB, foram lançados o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II).



Entretanto, na década de 80, a implementação do III Plano Nacional de Desenvolvimento, o III PND, na verdade, significava a busca pelo equilíbrio do setor público tentando controlar o déficit fiscal e a inflação, resultantes de longo período de expansão da economia brasileira (ABREU, 1990).

Todos estes planos acompanhavam uma tendência dos países em desenvolvimento que passaram a substituir as idéias de projetos (*shopping list planning*), dando lugar aos macroplanos coordenados com base em recursos e prioridades econômicas para assegurar o máximo possível de crescimento econômico (CAIDEN e WILDAVSKY, 1974). No entanto, o consenso era que os planejamentos, na maioria das vezes, não atingiam os objetivos pretendidos, embora Caiden e Wildavsky (1974) ressaltem que poucas foram as experiências bem sucedidas, como a brasileira no fim da década de 60. Nesse sentido, afirmam :“O plano brasileiro de três anos (1968-1970), por exemplo, excedeu a meta de 7% de crescimento econômico por ano” (1974:209).

Ademais, Caiden e Wildavsky (1974) acrescentam que a dificuldade destes países em planejar estava relacionada ao problema estrutural de pobreza e incerteza. Em outras palavras, da pobreza de informações, pessoal capacitado e instituições públicas fortes ampliam a dificuldade de se preparar e implementar um bom plano abrangente, gerando assim, incerteza quanto aos resultados do planejamento. Estas deficiências resultam, na maioria das vezes, em projetos de desenvolvimento mal elaborados com custos e tempo subestimados e, logo, cria-se um ambiente propenso à corrupção, desperdício e confusão.

A atividade de planejamento enraizada na agenda governamental por décadas, inicia um processo de esgotamento a partir da década de 80 (MATIAS PEREIRA, 2003; SOUZA, 2004). O planejamento no Brasil, assim como em boa parte dos países, começa uma crise de credibilidade e de legitimidade, num cenário de grandes mudanças políticas e econômicas no âmbito doméstico e internacional - intensificação da globalização econômica, o acirramento da crise financeira do Estado e do modelo burocrático de intervenção do setor público.

De modo geral, o planejamento normativo foi eficaz em construir um projeto de modernização da economia nacional, todavia, não logrou a formação de um mercado de massa (GARCIA, 2000). Ademais, a sociedade brasileira no período destes grandes planos era bem menos complexa, social e politicamente e o regime autoritário facilitava o processo de decisão unilateral. O viés economicista desta

modalidade de planejamento entra processo de descrédito, pois não mais se ajusta à nova e mais complexa realidade política, social, cultural e econômica.

As experiências de planejamento tinham características de desvinculação com o processo orçamentário. Os planos eram voltados para determinados gastos específicos ou aspectos setoriais e regionais, sem intenção de se integrar ao processo orçamentário (CORE, 2004), distintamente, do segundo tipo de planejamento supracitado que será mais bem definido nas partes seguintes deste capítulo. Contudo, antes discutiremos um pouco a evolução do orçamento brasileiro, principalmente, a partir de 1964.

### **3.3 – Transformações do Orçamento no Brasil**

O orçamento por resultados é fruto de uma seqüência de reformas no sistema orçamentário. A primeira delas e uma das mais importantes foi introduzida pela Lei nº. 4320, de 17 de março de 1964. Antes desta legislação, o tipo orçamentário utilizado pelo Governo Federal era o denominado orçamento tradicional ou orçamento clássico que se caracterizava por ser um simples documento de previsão de receita e de autorização de despesas, estas classificadas segundo o objeto de gasto e distribuídas pelos diversos órgãos, para o período de um ano (RIBEIRO, 2003).

No processo de formulação do orçamento tradicional, não havia ênfase no atendimento das necessidades da coletividade e da administração, bem como não se ressaltavam os objetivos econômicos e sociais a serem alcançados com os gastos. Core (2001) argumenta que a maior deficiência do orçamento tradicional está no fato dele não privilegiar um programa de trabalho ou um conjunto de objetivos a atingir.

A Lei nº. 4320/64, considerada por Core (2004) como a primeira reforma orçamentária do Brasil, introduziu um modelo de orçamentação direcionado para o controle e a gerência dos meios, com preocupações com custos e análise funcional da despesa, o que se denomina orçamento funcional. Giacomoni (2005) acrescenta que houve tentativas anteriores de adoção do orçamento funcional nos anos 30 e 40<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Tentativa embrionária em 1933 e com os Decretos-Lei nº 1.804 e nº 2.416/40 que adotaram uma classificação por serviços e subserviços.

O orçamento deixa de ser analítico e passa a ser sintético, sendo esta a sua utilidade principal, pois possibilita informações sobre o volume de despesas num nível de agregação bastante alto (GIACOMONI, 2005). Em face dessa orientação gerencial, a receita e a despesa são estruturadas de forma que evidencia a política econômico-financeira do governo. Outro aspecto importante refere-se à organização do processo orçamentário, a lei aplica o princípio da universalidade.

A despeito dos avanços, Core (2004) ressalta que a mesma não foi suficiente para mudar o comportamento administrativo, voltado mais ao controle formal da despesa do que na aferição dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade. A mudança no balanceamento entre planejamento, controle e gerência, não ocorreu, sendo vencida pela tradição e o formalismo.

Com efeito, ainda na década de 60, foi introduzido o orçamento-programa que possibilita, ao menos formalmente, um processo de integração entre a função de planejamento e a análise de políticas ao processo orçamentário (CORE, 2001; GIACOMONI, 2005). Segundo Jorge Ribeiro, o orçamento-programa pode ser definido como:

“Um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução...o orçamento-programa não é apenas documento financeiro, mas, principalmente, instrumento de operacionalização das ações do governo” (2003:03)

Caiden e Wildavsky (1974) argumentam que o orçamento-programa prometeu ajudar o desenvolvimento, centrando o processo orçamentário em torno da produtividade dos gastos. Diferente do orçamento tradicional, ele focaliza objetivos, isto é, o fim dos propósitos da organização. Cada um dos objetivos identificados está relacionado aos indicadores quantitativos que espelham a quantidade de recursos necessários para atingir as metas destes objetivos.

O primeiro orçamento-programa do Governo Federal refere-se ao exercício de 1967. Com o Decreto Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a técnica do orçamento-programa passou a ser obrigatória no Governo Federal e a exigência de Orçamentos Plurianuais foi consagrada pela CF de 1967 e na Emenda Constitucional nº. 1/69 (GIACOMONI, 2005; RIBEIRO, 2003).

Conseqüentemente, a Portaria nº. 9/74, que formaliza a calcificação por programas e aplicava-o aos Estados e Municípios, possibilitou à norma

orçamentária brasileira um grande salto de qualidade na trajetória da implementação do orçamento-programa (GIACOMONI, 2005).

No entanto, a experiência com a prática do orçamento-programa, tanto no nível federal como nos governos estaduais<sup>9</sup>, deixou clara a dificuldade das administrações de perceber o planejamento como uma função do processo orçamentário e não uma atividade paralela que teria como escopo elaborar planos (RIBEIRO, 2003). Prevalece a dificuldade de se ajustar a uma cultura de elaboração de planos, em que eram rotineiramente estruturados de forma independente do orçamento. De acordo com Core (2004), apesar da ampla formalização atingida entre os anos de 1964 e 1974, isto não foi suficiente para romper o tradicionalismo do processo orçamentário brasileiro, como fica bem explícito no trecho abaixo:

“Houve a tradicionalização do Orçamento-programa. Acabaram prevalecendo, no tocante ao processo decisório, as práticas e procedimentos próprios dos orçamentos tradicionais” (2004:07)

As dificuldades nas tentativas de adoção do orçamento-programa nos países pobres, incluindo o Brasil, não é visto como apenas uma decisão política, mas sim como resultante de barreiras estruturais para a implementação deste modelo. Em outras palavras, a dificuldade do orçamento-programa funcionar satisfatoriamente nestes países surge em função de problemas como falta de experiência, comprometimento, informações de qualidade e, conseqüentemente, capacidade de avaliação e monitoramento das ações (CAIDEN e WILDAVSKY, 1974).

Diante de um cenário de incerteza fiscal, característico dos países emergentes, ocorre uma tendência de estimativas bem conservadoras e o denominado orçamento repetitivo (CAIDEN e WILDAVSKY, 1974) que gera inúmeras mudanças na configuração do orçamento no decorrer de um ano. Como conseqüência, ocorrem atrasos desordenados nas liberações, o orçamento perde credibilidade, a aprovação de gasto se torna fruto de negociação política, investimentos sofrem postergação e demora nos repasses às agências. Portanto, é fácil prever que numa situação como esta, dificilmente os pressupostos do orçamento-programa podem se institucionalizar de maneira célere e crível.

---

<sup>9</sup> Alguns estados, como Rio Grande do Sul e Guanabara, anteriormente ao Governo Federal, já haviam adotado esse tipo de orçamento.

A terceira transformação significativa do processo orçamentário é o orçamento por resultados ou desempenho, influenciado pela denominada Nova Administração Pública (*New Public Management*) ou Gerencialismo. Em termos gerais, este modelo é visto como uma evolução do orçamento orientado para controle dos gastos, em direção a um outro focado na produção pública, com a busca sistemática de resultados específicos, dentro de um processo contínuo de integração entre o orçamento e planejamento (CORE, 2004). Sendo os instrumentos chaves para a implementação dessa reforma no Brasil o PPA e o Orçamento Anual.

No sentido de melhor explicar a introdução do Modelo de orçamento por resultados no Brasil, é essencial que recorremos a dois episódios centrais que influenciaram no desenho institucional da administração pública e da política brasileira, a saber: a Constituição Federal de 1988 e a Reforma no Aparelho de Estado Brasileiro de 1995.

### **3.4 – Constituição Federal de 1988**

É consenso na literatura que a nova Constituição de 1988 introduziu significativas transformações na configuração do sistema orçamentário brasileiro, configurando-se uma verdadeira reforma. Segundo Calmon (1995), passados mais de vinte anos de Regime Militar, o objetivo central dessa reforma foi criar bases para a geração de políticas fiscais consistentes, dentro de um ambiente democrático. Neste sentido, ampliou-se o poder do Congresso de interferir no processo orçamentário, assim como foram criados novos instrumentos para disciplinar essa intervenção.

Institui-se, portanto, uma nova arquitetura para o processo orçamentário brasileiro mais condizente com a realidade política e social da época e mantendo suas funções precípuas, como bem coloca Calmon:

“É durante a fase de formulação da política orçamentária que ocorre um amplo acordo sobre a origem e o destino dos recursos públicos, envolvendo questões relativas à eficiência alocativa e equidade distributiva. Conseqüentemente, o orçamento é o resultado de um processo de agregação de preferências com base em um acordo fundado em argumentos de cunho técnico e político.” (1995:03)

A principal alteração da Constituição de 1988, no que tange ao Planejamento e Orçamento, foi o estabelecimento de três instrumentos: PPA, LDO e LOA (GIACOMONI, 2005; MACHADO e ROCHA, 1995; MATIAS PEREIRA, 2003;). Todos eles elaborados pelo Executivo, enviados ao Legislativo para apreciação e votação, em seguida, devolvidos ao Executivo para sanção e execução, considerando a existência de procedimentos, regras e prazos próprios para cada um. Quanto aos três instrumentos o artigo 165 da Carta Magna, apresenta-os da seguinte forma:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento...

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

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;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Cabe ressaltar que além do Plano Plurianual que exerce a função de programador das atividades do Governo Federal e também como guia para as autorizações orçamentárias anuais, a Constituição concebeu uma outra modalidade de plano: os chamados Planos de Desenvolvimento Econômico e Social. Entretanto, este parece ser mais uma herança de um passado intervencionista do Estado brasileiro que passou por franca descrença nas últimas duas décadas, já discutido no tópico 3.2 deste capítulo.

Apesar de quase duas décadas da promulgação da CF, todos estes instrumentos carecem de legislação complementar, tendo prevalecido o disposto na Lei n 4.320 de 17/03/1964, a qual apresenta inadequações em relação ao novo processo orçamentário vigente. Alguns projetos já foram apreciados pelo Congresso Nacional, mas sem aprovação no Plenário (GIACOMONI, 2005).

Dentre as inovações introduzidas pela Constituição, vale destacar uma forte vinculação entre os orçamentos públicos e o planejamento governamental (MATIAS PEREIRA, 2003; SANCHES, 1995). Este processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, está calcado na interdependência entre os três instrumentos. Eles se tornam elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada (GIACOMONI, 2005). Neste sentido, Ribeiro (2003) ressalta que um sistema de orçamento e planejamento é peça fundamental para a organização do Estado, pois representa o “sistema circulatório” por onde correm os recursos que alimentam as políticas públicas e, no fim, é o grande indicador das metas e prioridades do Governo.

Ademais, a integração é fundamental para que haja um tratamento equilibrado dos fins e dos meios orçamentários. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares a LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA - artigos 165, 166 e 167 da CF de 1988 (GARCIA, 2000; GIACOMONI, 2005).

Quanto à modernização orçamentária, Giacomoni (2005) salienta a importância da substituição da classificação funcional-programática pelas

classificações funcional e programática, embora isso só tenha ocorrido no fim da década de 90. Para que haja a modernização, é fundamental uma classificação autêntica por programas, o que não era cumprido com a classificação funcional-programática. (Decreto nº. 2.289 de 29/10/98 e Portaria nº. 42 de 14/4/99 do MPOG).

Em face do estabelecimento destas novas alterações com vistas a ampliar a importância da função planejamento, a implementação das mudanças não tem sido algo fácil, como exposto por Core:

“A verdade é que a falta de integração entre planejamento e orçamento resistiu a todas as tentativas de equacionamento, o que foi agravado pelo aumento da resistência ao próprio ato de planejar que se observou, sobretudo, na última década do século passado. O orçamento-programa, que seria a pedra de toque dessa integração, também distanciou-se dos seus fundamentos, experimentando o que se chamou de “movimento de tradicionalização”, a volta ao orçamento tradicional.” (2001:26)

Entretanto, a Reforma Constitucional brasileira, mesmo que formalmente num primeiro momento instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo (IKAWA, 2006). O primeiro PPA (Lei nº 8.173, de 30/01/91) teve como referência o antigo OPI.

O OPI, instituído pela CF de 1967 e que abrangia apenas três exercícios objetivava viabilizar a prática de planejamento ao nível federal, procurando assegurar a coerência e a continuidade das ações do governo.

O PPA segue, de certa forma, a mesma linha (CALMON e GUSSO, 2003) No entanto, engloba quatro exercícios, com a vigência entre o segundo mandato presidencial e o final do primeiro ano do governo seguinte.

A primeira experiência do Plano Plurianual esteve longe de ser bem sucedida. O plano não foi suportado por um projeto de governo preciso para o qual houvesse vinculação com os orçamentos anuais (SANCHES, 1995). Sua elaboração foi fruto de um processo de improvisação, apenas cumprindo as exigências constitucionais. O projeto foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussão e emendas. Publicado pelo Poder Executivo, ele não se tornou um orientador da ação governamental (GARCIA, 2000; IKAWA, 2006). Sua execução foi um fracasso, haja vista que cerca de 95% dos investimentos previstos foram paralisados durante o período do plano.



Ademais, em análise dos resultados da reforma constitucional após sete anos da promulgação da Constituição, Calmon (1995) argumenta que o processo decisório do PPA não apresentou uma disputa acirrada de interesses e também não tem cumprido o papel que lhe foi originalmente atribuído, ou seja, de servir de parâmetro para a formulação da LDO e LOA. Ao contrário, tendo sofrido constantes reformulações em seus dispositivos para que fique em acordo com as diretrizes e metas adotadas pelo governo expressas primeiramente na LDO ou LOA.

Outra deficiência detectada por Calmon (1995) está no fato da política orçamentária ser pouco transparente, o que dificulta a avaliação da ação governamental. Sem uma avaliação contínua, o governo carece de sinais sobre preferências e escassez e é, portanto, incapaz de gerar eficiência alocativa e aferir o desempenho dos vários setores do governo. Conseqüentemente, a perda da transparência da política orçamentária e a decorrente ausência de um sistema de avaliação em detrimento de um maior grau de liberdade no controle do déficit público é, na verdade, uma distorção grave do processo orçamentário que compromete a eficiência e a efetividade dos gastos públicos e da própria política governamental.

### **3.5 – Proposta de Reforma Gerencial**

Nas duas décadas passadas, um grande movimento que propunha transformações na administração pública tomou conta da agenda governamental de diversos países, sejam eles desenvolvidos ou emergentes. Era a denominada Reforma Gerencial do Aparelho do Estado que teve como precursores alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), em seguida, na Europa continental e Canadá e, finalmente, atingiu países da América Latina, no início da década de 90.

De modo geral, dois objetivos centrais perpassavam todas as experiências de reformas administrativas durante este período: o primeiro era a redefinição do papel do Estado na economia e o segundo a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social.

Para tanto, acreditava-se quase que consensualmente na crise de dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. Abrúcio (1997) defende que quatro fatores sócio-econômicos contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado contemporâneo, são eles:

1. Crise econômica mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, e retomada ainda com mais força em 1979, na segunda crise do petróleo;
2. A crise fiscal foi o segundo fator a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado;
3. Situação de “ingovernabilidade”: os governos estavam inaptos para resolver seus problemas;
4. Globalização e todas as transformações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo também afetaram — e profundamente — o Estado.

Diante deste quadro, o modelo burocrático weberiano se encontrava esgotado, isto é, não mais conseguia responder a contento à complexidade das demandas sociais e políticas. Embora fosse notório o debate acerca do tamanho do Estado, o ponto defendido por boa parte dos reformistas era a melhoria da eficiência e efetividade das ações governamentais, como fica bem claro no trecho seguinte da obra de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventando o governo* (1994), um marco na discussão da administração pública americana:

“Nosso problema fundamental é o fato de termos o tipo inadequado de governo. Não necessitamos de mais ou menos governo: precisamos do melhor governo. Para sermos mais precisos, precisamos de uma melhor atividade governamental” (1994: 25).

Neste cenário, o modelo gerencial e suas aplicações foram discutidos em todas as partes do Mundo. Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, serviram como parâmetros fundamentais a vários países para se modificar as antigas estruturas administrativas (ABRÚCIO, 1997).

No Governo Federal Brasileiro, as propostas de mudanças foram consolidadas no PDRAE, consolidado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, em 1995. O plano reformista, influenciado pelas experiências internacionais, mais particularmente da vertente gerencial inglesa, era apontando como fundamental para se construir uma Administração Pública condizente com as transformações ocorridas no mundo (ABRÚCIO, 1997; BRASIL, 1995).

Bresser Pereira (2001) defende que a crise do aparelho estatal, já prejudicado pelo clientelismo e pela profissionalização incompleta, se agravou com a promulgação da Constituição de 1988 que ampliou o enrijecimento burocrático. Com efeito, gerou ineficiência e a má qualidade da administração pública central e dos serviços sociais do Estado, conforme relato:

“No plano da administração pública voltou-se, com a Constituição de 1988, aos anos 30, ou seja, à época em que foi implantada a administração burocrática clássica no Brasil. A Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica, rígida, fundamentalmente baseada na idéia do controle por processo e não por resultados e objetivos, quando sabemos que a administração pública e também a administração de empresas modernas estão hoje baseadas na descentralização, na administração matricial, nos sistemas de autoridade funcional convivendo com os de linha, na confiança e no controle dos resultados, e não dos processos.” (BRESSER PEREIRA, 2001:06)

O PDRAE, portanto, a propunha a “Reconstrução do Estado”, ou seja, a superação definitiva da crise fiscal e alterações nas estratégias de intervenção no plano econômico e social, abandonando as intervenções diretas e adotando formas regulatórias. Sendo assim, reformar o aparelho do Estado significava:

1. Tornar a administração pública mais flexível e eficiente;
2. Reduzir seu custo;
3. Garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; e
4. Levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo em que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação.

Diante destes objetivos, Pacheco (2004) afirma que um dos principais instrumentos da reforma gerencial proposta no Brasil foi o contrato de gestão, ao lado da gestão por resultados. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado identificou quatro segmentos - o núcleo estratégico, as atividades exclusivas do Estado (onde deveriam qualificar-se as ‘agências executivas’), as atividades não-exclusivas (área de atuação das ‘organizações sociais’), e a produção de bens para

o mercado; propôs conceder maior autonomia gerencial para os 2º e 3º segmentos, em troca de compromissos com resultados, firmados entre as organizações destes dois segmentos e os núcleos estratégicos, responsáveis pela formulação das políticas públicas (BRASIL, 1995; BRESSER PEREIRA, 2001). Core (2001) acrescenta que para o funcionamento destas relações contratuais voltados para o alcance de resultados, seria exigido um tratamento orçamentário diferenciado em relação aos demais entes que compõem a estrutura orçamentária.

Assim, a imagem-objetivo buscada por Bresser Pereira, então Ministro do MARE, era a da flexibilização da administração pública, no caso de suas estruturas organizacionais e dos regimes de contratação de pessoal (GAETANI, 2003). A flexibilização era apresentada como requisito para múltiplos objetivos como a busca da eficiência, a viabilização de processos de delegação e descentralização, a implementação do orçamento global em organizações públicas autônomas via contratos de gestão, a valorização de mecanismos diferenciados de reconhecimento do mérito, a contratualização de resultados e outros.

Os resultados foram longe de serem satisfatórios, o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se pela baixa implementação do Plano Diretor com apenas uma agência executiva qualificada e duas organizações sociais. No entanto, terminou com um balanço de avanço conceitual e propositivo (CORE, 2001; PACHECO, 2004).

Gaetani (2003) apresenta uma versão do fracasso do PDRAE relacionada aos conflitos entre os ministros do governo. Assim, as propostas do MARE, no entanto, não conseguiram o apoio de ministros estratégicos da presidência – como o ministro da Casa Civil e o secretário-geral da Presidência –, da área econômica – como os Fazenda e Planejamento – e de outros ministérios-chave – como os da Educação e da Saúde - para o sucesso dos esforços reformistas. Neste sentido, Martins (1997) ressalta como um processo de reforma institucional abrange enormes resistências, principalmente, como a proposta por Bresser Pereira, considerada extremamente abrangente:

“A conclusão é que qualquer tentativa de reforma da administração pública no Brasil terá de tratar com fortes obstáculos e resistências de caráter legal, corporativista e político. Entretanto, a reforma é possível se for adotada uma estratégia realista e flexível, tendo como meta mudanças parciais e incrementais, visando gerar um efeito-demonstração.” (1997:15)

A despeito do fracasso de parte significativa das propostas do PDRAE, os princípios do movimento que foi denominado Nova Administração Pública (*New Public Management*) permaneceram de certa forma consensuais dentro do debate de gestão pública. Os pontos centrais remanescentes são: a) *accountability* das ações públicas; b) inserção de critérios que valorizem o *value for money* na aplicação dos recursos públicos, extraídos da sociedade, aumentando sua eficiência; c) maior participação dos cidadãos na gestão e fiscalização do Estado; d) construção de sistemas mais ágeis e flexíveis, que sejam melhor adaptáveis a mudanças (RIBEIRO, 2003).

Em outras palavras, a gestão voltada para a melhor aplicação, aos menores custos possíveis e com o maior grau de transparência e participação da sociedade, sendo estes também os pressupostos para a consolidação de processos orçamentários eficientes à agregação da disciplina fiscal, o estabelecimento de critérios de eficiência alocativa e a busca da eficiência operacional.

Foi sob estes princípios que a Reforma Gerencial se manteve no Brasil, todavia, o enfoque passou para o orçamento Anual, em particular, o Plano Plurianual – PPA (MATIAS PEREIRA, 2003). A tentativa perpassa pela integração do planejamento e do orçamento com vistas a desenvolver e institucionalizar uma cultura de avaliação e cobrança por resultados.

Era preciso, então, modificar o processo de elaboração de planos plurianuais e, em especial, realocação substantiva de recursos, com o objetivo, de acordo com Gaetani (2003), de romper com incrementalismo tradicional processo orçamentário brasileiro.

A partir do segundo governo FHC (1999-2002), a responsabilidade de continuar o processo de implantação da reforma do Estado passou para o Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG. As propostas estavam relacionadas ao fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente em nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação dos serviços sociais e de infra-estrutura (MATIAS PEREIRA, 2003).

### **3.6 - A Era dos PPA's**

#### *3.6.1 – PPA 1996-1999 (Brasil em Ação)*

Após a fracassada e negligente iniciativa do primeiro PPA (1991-1995), a nova gestão, Governo Fernando Henrique Cardoso, elabora o Plano Brasil em Ação (1996-1999), considerado como uma experiência-piloto de gerenciamento num contexto de maior estabilidade econômica (ATAÍDE, 2005; IKAWA, 2006).

Formalmente, a concepção do Plano Plurianual permanece, isto é, a busca por alocar os recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização e nas modernas técnicas de planejamento, sendo apoiada em definições das diretrizes, metas e objetivos que a Administração Pública desenvolve suas ações, objetivando alcançar o desenvolvimento do país (MATIAS PEREIRA, 2003).

Neste sentido, o PPA, aprovado pela Lei nº 9.276, de 10 de maio de 1996, é considerado a primeira aproximação entre planejamento e gestão orçamentária (ATAÍDE, 2005). Com a finalidade explícita de administrar um conjunto de 42 empreendimentos estratégicos, distribuídos nas áreas social, de desenvolvimento econômico e de infra-estrutura, no valor total de US\$ 28 bilhões, dos quais apenas 16,5% eram recursos do orçamento da União (GARCES e SILVEIRA, 2002).

As principais inovações do Plano são a criação dos gerentes de empreendimento, do sistema de informações gerenciais (monitoramento mais sistematizado e tratamento diferenciado em termos de execução orçamentária), do controle de fluxo financeiro e da gestão de restrições (BRASIL, 1996; GARCES e SILVEIRA, 2002 ).

Apesar da experiência-piloto ter inserido tais inovações, Ataíde (2005) salienta duas dificuldades centrais na implementação do Plano Brasil em Ação. A primeira está relacionada à desintegração organizacional entre a área com responsabilidade de modernização, comandada à época pelo MARE, e a responsável pelo planejamento e orçamento federais, de responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). E a segunda era a limitada capacidade do Governo em acompanhar sua ação, fragilizada pela incompatibilidade de linguagem e de metodologias empregadas nos sistemas de planejamento e de orçamento.

De acordo com Garcia (2000), o PPA 1996-1999, apesar de possuir um discurso mais audacioso, não passou de um plano econômico normativo de longo prazo. A elaboração do Plano não conseguiu articular os projetos e atividades orçamentárias às intenções do Governo. Este PPA nem chegou a ser objeto de avaliação, uma vez que lhe faltavam instrumentos de sistemas de monitoramento e avaliação efetivos. Outro aspecto relevante foi a extrema preocupação com a questão fiscal, o que diminuiu a importância da prática do planejamento na agenda governamental.

No entanto, Ataíde (2005) ressalta que foram criadas as bases para uma nova fase na reforma do orçamento e da gestão, que passaram a serem integradas ao processo orçamentário. Ao mesmo tempo, abriu-se a oportunidade para a implementação de um sistema de avaliação mais abrangente.

O Brasil em Ação não chegara a ser objeto de uma avaliação sistemática, mas foi considerado suficientemente bem sucedido a ponto de justificar sua generalização para todo o Plano Plurianual seguinte, ou seja, a adoção desses princípios para todas as ações do Governo Federal (ATAÍDE, 2005; GAETANI, 2003; GARCES e SILVEIRA, 2002).

### 3.6.2 – PPA 2000-2003 (*Avança Brasil*)

Dando prosseguimento na perspectiva do Plano Plurianual como um instrumento de integração do planejamento e do orçamento, o desenho do PPA 2000-2003, denominado *Avança Brasil*, inaugura um modelo que mais se aproxima dos princípios do orçamento por resultados até então (IKAWA, 2006). Esta reforma ficou conhecida como Reforma Gerencial dos processos de planejamento e orçamento e se apresenta como uma conseqüência direta do movimento de reforma gerencial discutido anteriormente, sendo claro na transcrição abaixo (CORE, 2004; GARCES e SILVEIRA, 2002):

“A verdade é que somente com o PPA 2000-2003 e o Orçamento 2000 é que foi possível proceder-se à adequação do processo orçamentário às exigências de uma administração gerencial e voltada para resultados (CORE, 2004:15)”.

Conseqüentemente, o orçamento por resultados incorpora as categorias básicas do orçamento-programa, bem como a importância do controle do

orçamento funcional. No entanto, havia consenso de que os preceitos de um orçamento-programa deveriam ser efetivamente implementados.

Este último cumpre as três funções básicas do processo orçamentário: planejamento, gerência e controle. Com o PPA 2000-2003 procurou-se reavaliar essas funções e segundo abordagem gerencial, promover novo balanceamento entre elas, além de consolidar a visão de um orçamento moderno com o foco nos resultados. Recordando que dentre estas três funções, o controle tem prevalecido historicamente na prática orçamentária brasileira (CORE, 2004).

Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101/00), que estabeleceu importantes critérios para que fosse implementada uma metodologia mais rígida no processo orçamentário visando à implementação efetiva de um regime de disciplina fiscal agregada (RIBEIRO, 2003), é instituída. Enquanto, alguns especialistas argumentam que a LRF é um complemento ao PPA no que tange ao planejamento fiscal e como elemento indispensável ao plano (ATAÍDE, 2005; BIRD, 2002; GARCES e SILVEIRA, 2002), outros discordam, alegando que a norma é uma lei de controle e que reforçou a situação de desequilíbrio entre as três funções básicas do processo orçamentário (CORE, 2001, 2004; MATIAS PEREIRA, 2003)

No que tange à integração orçamento e planejamento, o PPA procura superar a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo integrador do plano com o orçamento, ou seja, o programa, conforme trecho abaixo dos idealizadores do novo modelo (GARCES e SILVEIRA, 2002):

“Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem a necessidade de buscar-se compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas” que devem resultar em produtos, com metas correspondentes aos recursos alocados, requisitos para a gestão de um orçamento por programa ou por resultados” (2002:58).

O Plano Plurianual 2000-2003 se inicia com a aprovação da Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que determina o envio do Relatório Anual de Avaliação ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada exercício. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do



Planejamento (SPI/MPOG) é a responsável pela definição da metodologia da avaliação e a sistematização do processo.

A partir do Decreto nº 2.829 e a subsequente Portaria nº 117, de 12/11/98, foram criadas as bases legais para a última reforma no sistema de planejamento e orçamento público brasileiro. Os valores alocados no primeiro ano do Plano deveriam ser idênticos ao da LOA do mesmo ano, e as dotações dos anos seguintes parâmetros indicativos para os processos de formulação orçamentária (GARCIA, 2000; SENADO FEDERAL, 2004).

O PPA 2000-2003 consiste na conjunção de todas as ações do Governo Federal em 365 programas que passam a ser referência para a formulação dos orçamentos anuais. Os programas são um desdobramento operacional das Orientações Estratégicas do Presidente, com macroobjetivos formulados a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e da proposta de governo.

De modo geral, o Decreto nº 2.829 determina que o programa seja a forma básica de integração entre plano e orçamentos, fixa os princípios de gerenciamento dos programas e do plano, cria a figura do gerente de programa, fixa suas principais responsabilidades e cria a obrigação de avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano. (GARCES e SILVEIRA, 2002).

O novo sistema determinou o programa como módulo integrador entre o plano e orçamento, fixando os princípios de gerenciamento, criando a figura do gerente de programa (autonomia) com suas responsabilidades, bem como tornando obrigatória a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano (GARCES e SILVEIRA, 2002). A partir dos programas deveriam resultar produtos com suas metas correspondentes aos recursos alocados, sendo este o princípio para a gestão de um orçamento por resultados.

Conceitualmente, um programa é o instrumento de organização das ações do governo, elaborado em função de um diagnóstico de um problema ou oriundo de uma demanda da sociedade, tendo um objetivo claro e preciso, de modo a expressar o resultado a ser atingido (SENADO FEDERAL, 2004). O programa deve ser mensurável por um ou mais indicadores estabelecidos no plano anual.

Os programas são constituídos de ações que dentre as suas funções visam: aumentar a racionalidade e eficiência do gasto, ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, como também elevar a

transparência na aplicação dos recursos. Cada ação possui sua meta física e financeira.

Os programas do PPA 2000-2003 possuíam quatro tipos de classificações, de acordo com a sua natureza (BRASIL, 1998):

- 1. Programas Finalísticos** – maioria dos programas são aqueles provêm direta ou indiretamente bens ou serviços para a sociedade;
- 2. Programas de Gestão de Políticas Públicas** – incluem as ações necessárias para que os órgãos de governo possam desenvolver suas atividades de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- 3. Programas de Serviços ao Estado** – executados por organizações cuja missão primordial é a prestação de serviços a órgãos do próprio Estado;
- 4. Programas de Apoio Administrativo** – de natureza apenas orçamentária objetiva agregar elementos de despesa.

Dentre estes quatro tipos de programas, apenas os Finalísticos e de Serviços ao Estado possuíam indicadores, contudo, os primeiros representam a grande maioria dos programas do PPA 2000-2004.

Quanto à questão da responsabilização dos dirigentes, Core (2004) argumenta que a reforma deu uma nova configuração para a função de gerência, com o propósito de desenvolver mecanismos que levassem a uma gerência com cobrança de resultados e responsabilidades definidas. Já Pacheco (2004) considera que esta relação se aproxima de um 'contrato de resultados', expresso em termos de um programa. Neste sentido, o PPA teve vários resultados positivos - principalmente ao difundir em toda a máquina administrativa a linguagem da gestão por resultados.

Em relação ao processo de avaliação, chama a atenção o fato de ela ser por programa e não por organização executora das ações – distintamente dos casos dos países da OCDE que também introduziram o Modelo de orçamento por resultados. Além disso, o seu caráter auto-avaliativo torna os gerentes dos programas os principais responsáveis por avaliar a implementação dos programas que gerenciam, configurando assim uma forte tendência de uma avaliação

enviesada. De qualquer forma, a auto-avaliação tem permitido alteração nos desenhos e na gestão dos programas de forma gradual (IKAWA, 2006).

Outro aspecto fundamental do PPA foi a criação do SigPlan, considerado um instrumento de apoio no planejamento, na execução, no monitoramento, na gestão e na avaliação dos programas do PPA. O SigPlan que conjuga os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do Governo Federal, provenientes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Calmon e Gusso (2003) defendem que o Sigplan representa um instrumento fundamental na sistematização das informações relativas a todas as etapas do processo de avaliação anual do PPA.

Com base no desenho do Plano, a avaliação de programas é parte integrante e fundamental do modelo de gestão orientada para resultados, principalmente, por responsabilizar objetivamente os gestores pelo maior ou menor sucesso na implementação dos programas, e também para melhorar o desenho das ações governamentais (CALMON e GUSSO, 2003). Com efeito, a sistemática de avaliação anual objetiva 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.

Nos argumentos dos idealizadores, é nítida a crença de que as inovações do modelo de PPA possam criar as condições para se romper o caráter incremental do orçamento, através de uma alocação de recursos aos programas com clareza de prioridades e com esforço de negociação dentro do governo.

Entretanto, Garces e Silveira (2002) salientam que um dos principais entraves à implementação da reforma é a insuficiência quantitativa e qualitativa de informações gerenciais. Por falta de sistemas e métodos adequados, os gerentes enfrentam dificuldade em obter e consolidar informações sobre os resultados e o desempenho físico dos programas sob sua responsabilidade. O quadro se agrava à medida que ações vão sendo descentralizadas para Estados e Municípios. Na falta de informações consistentes para subsidiar a decisão, o gerenciamento e a gestão estratégica perdem foco e rapidez.

Com efeito, em avaliação interna da SPI (2004) com base nos relatórios anuais de avaliação do PPA que apresenta a consolidação dos desempenhos do programas entre os anos de sua vigência, percebe-se com clareza

como as dificuldades dos gerentes de programas e sua equipe impactam na aferição dos resultados dos programas.

O levantamento supracitado já indica dois problemas centrais encontrados na mensuração de resultados dos programas. O primeiro é a dificuldade de elaboração de indicadores de resultado (efetividade) e de mensuração do grau de impacto do programa na evolução do indicador. O segundo, relacionado à variável tempo, é a complexidade em identificar o período de tempo razoável para que um programa gere resultados.

A apuração dos indicadores dos programas do PPA 2000-2003 retrata um desempenho pífio da implementação de instrumentos de aferição de resultados. Dos seiscentos e sessenta e três (663) indicadores existentes no último ano do plano, apenas duzentos e sessenta (260) foram apurados, cerca de 40%, sendo que apenas 15% ou 98 indicadores atingiram o índice previsto no final o PPA. Quanto aos programas, somente setenta e três (73) do total de trezentos e noventa e dois (392) no fim de 2003 possuíam um indicador com o índice previsto. A análise dos resultados do PPA indica que o Modelo de orçamento por resultados foi introduzido no ciclo orçamentário brasileiro, todavia, os seus efeitos foram embrionários. A constatação é ressaltada pelo levantamento realizado pela SPI (2004), como indica o trecho abaixo:

“A avaliação ainda não é plenamente utilizada como subsídio pelos tomadores de decisão na conduta da política pública, seja por suas próprias deficiências, seja pela incipiente cultura avaliativa da administração pública” (2004:04).

Do mesmo modo, estudo do Banco Mundial (BIRD, 2002), Monitoramento e Avaliação no Governo Federal Brasileiro expõe que o país tem evoluído de forma modesta nas reformas orientadas aos resultados ou desempenho. A introdução de elementos da gestão e orçamento por resultados tem encontrado sérias limitações, fundamentalmente, por duas razões: a baixa flexibilidade orçamentária e a preocupação governamental com o equilíbrio fiscal impactando na priorização e na eficiência dos gastos.

Todavia, os pesquisadores (BIRD, 2002) consideram que existe um comprometimento do Governo Brasileiro em se tornar mais direcionado aos

resultados, mais sensíveis em tornar o gasto público mais efetivo, eficiente, transparente e ainda responsivo às demandas da sociedade. Formalmente, o governo criou uma infra-estrutura para orçamento por resultados: o PPA 2000-2003 criou um sistema de orçamento programático e monitoramento e avaliação por resultados dentro de um ciclo de planejamento de quatro anos.

O problema é que, apesar de formalmente estabelecido o sistema orçamentário brasileiro ainda não está direcionado ao resultado ou desempenho (BIRD, 2002), pelas seguintes constatações:

1. A avaliação de programa é limitada: *inputs* não são contabilizados (salários e custos de capital estão separados em programas globais); e as medidas de desempenho estão longe de serem completos;
2. As metas são na maioria irrealistas e desatreladas de um sistema de premiação ou sanção por desempenho;
3. A discricionariedade dos gerentes dos programas é limitada por ministros, que na sua maioria não fazem decisões com base nas informações do PPA.
4. O orçamento é altamente inercial.

Apesar de tudo isto, os resultados das avaliações internas, como as propostas no PPA, são positivos para que os gerentes os utilizem como *feedback* para o redirecionamento dos programas e, conseqüentemente, passem a conviver com a prática da avaliação, internalizando seus valores e fortalecendo a função avaliação no governo (GHIRLANDA, 2002). O estudo do BIRD (2002) indica que as avaliações anuais são extremamente longas, embora sejam abrangentes e úteis, não apresentam muitas evidências de que o monitoramento do programa é um elemento efetivo no direcionamento do PPA.

Além disso, o BIRD (2002) esclarece que a estrutura de incentivos do Avanço Brasil não se mostrou nem sustentável nem consistente por não integrar os conteúdos programáticos, informacionais, orçamentários, organizacionais e de recursos humanos. A figura dos gerentes e a chamada contratualização de resultados não funcionaram de forma efetiva, embora a arquitetura para tal tenha

sido moldada e, por fim, locus institucional da reforma se restringiu a um circuito – SPI, SOF e SPOAs.

Distintamente Gaetani (2003) argumenta que a implementação do Avança Brasil teve como fator positivo a referência das ações à programação, que proporcionava uma imagem objetiva de racionalidade acoplada a uma retórica gerencial aparentemente coerente

Quanto às avaliações, pressuposto do Modelo de orçamento por resultados, o processo de avaliações dos programas executados no primeiro ano do Plano Plurianual 2000-2003 sugere que a avaliação das ações governamentais começa a ser inserida na agenda pública brasileira (BIRD, 2002; GHIRLANDA, 2002; IKAWA, 2006 ). Já Calmon e Gusso (2003) argumentam que 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.

### 3.6.3 – PPA 2004-2007 (*Brasil de Todos*)

A discussão e a formulação do PPA 2004-2007 se deram no início de um novo governo. Após oito anos de Governo FHC, em 2003, o Estado brasileiro começa a vivenciar a primeira experiência de um governo de centro-esquerda, liderado pelo Presidente Lula e seu partido, Partido dos Trabalhadores – PT.

No entanto, a transição não gerou alterações significativas na elaboração do PPA, destaque apenas pela tentativa de ampliação do debate acerca da formulação do plano, considerado como um avanço (BIRD, 2006; CALMON e GUSSO, 2003; GAETANI, 2003). Ocorreu um processo de ampliação da publicização do PPA e um debate aberto de seus conteúdos nas 27 unidades da Federação sob a liderança da Secretaria-Geral da Presidência. Inovação esta retratada abaixo em Calmon e Gusso:

“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 do Plano Plurianual (Sigplan) e a forma de organização por programas adotados anteriormente. Entretanto, há uma diferença fundamental

entre a sistemática do PPA 2004-2007 e a utilizada anteriormente: a adoção de uma estratégia de formulação participativa.” (2003:27)

O novo PPA, Aprovado pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, foi denominado Brasil de Todos, nome-fantasia que reflete o caráter participativo do seu processo de formulação e objetiva assegurar a otimização dos recursos públicos e a efetividade do projeto de desenvolvimento sustentável do país. O modelo de gestão do plano foi estabelecido pelo Decreto nº. 5.233, de 06 de outubro de 2004 que embora não trouxesse mudanças radicais, apresentou alguns ajustes (BRASIL, Plano de Gestão do PPA 2004-2007, 2004, disponível no sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)).

A avaliação da experiência anterior do PPA indicava alguns problemas, tais como:

- Dificuldades na articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada Ministério (especialmente na função de ordenação de despesas);
- Escassez dos meios frente às responsabilidades dos gerentes;
- Pequena participação dos gerentes nos processos decisórios;
- Pouca cooperação institucional para superação de restrições; e
- Acesso restrito aos canais de negociação.

Desse modo, o novo modelo, diante da necessidade de ampliar a responsabilização do gerente do programa e ao mesmo tempo inseri-lo no processo de tomada de decisões, passa a definir o titular do órgão como o detentor da responsabilidade pela consecução dos objetivos setoriais e inclui mais três atores:

- Gerente: titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado, é responsável pela gestão do Programa, deve proporcionar e articular recursos para o alcance dos objetivos do programa, monitorar e avaliar a execução do conjunto das suas ações;.
- Gerente-executivo: apoiar a atuação do gerente de programa, integrando o conjunto das ações;

- Coordenador de Ação: viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do programa, é o responsável pela unidade administrativa a qual se vinculam as ações.

Assim como no PPA anterior, os pressupostos da gestão orientada por resultados com preocupação na transparência, na melhoria da efetividade e da eficiência das ações governamentais também são inseridas no modelo de gestão do plano Brasil de Todos (BRASIL, 2004), conforme trecho abaixo:

“Embora mais efetiva, transparente e democrática, a gestão pública por resultados envolve processos aparentemente mais complexos do que a tradicional gestão hierárquica e baseada no comando e controle.”  
(2004:29)

Neste sentido, permanece o foco em programas como orientador da atuação governamental, fortalecendo a função planejamento integrada ao orçamento e gestão do gasto como central para dar qualidade e coerência aos processos de monitoramento e avaliação e de revisão do plano, bem como para subsidiar a elaboração do PLDO e do PLOA. Com efeito, o alcance dos resultados pressupõe definições de metas físicas e financeiras precisas e produtos mensuráveis (BRASIL, Plano de Gestão do PPA 2004-2007, 2004, disponível no sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)).

O PPA 2004-2007 preconiza uma visão gradualista do processo de implementação de mudanças, considerando o histórico que tentativas frustradas de modernização e/ou reformas no âmbito da administração pública brasileira, o trecho extraído do novo modelo de gestão retrata bem esta perspectiva (BRASIL, 2004):

“A mudança nas práticas de gestão e a introdução dos instrumentos necessários para os processos de gestão dos programas e do Plano Plurianual é um processo longo e gradativo, pois requer a gestão dos recursos necessários (sistema de informação, recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros, e outros) e a orientação das organizações e de seus processos para a busca de resultados.”  
(2004:32).

Sendo assim, os principais objetivos do Plano de Gestão do PPA 2004-2007 são:

1. Construir uma gestão orientada para resultados;
2. Viabilizar uma gestão colegiada, participativa e ágil;



3. Incorporar processos de monitoramento e avaliação que contemplem as especificidades de cada setor e de seus programas;
4. Melhorar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações geradas; e
5. Propiciar mecanismos para tomada de decisões estratégicas e operacionais.

Com vistas a atingir tais objetivos, é precípua uma estratégia consistente de avaliação e monitoramento, uma vez que esta é uma das principais deficiências das experiências anteriores dos Planos Plurianuais. Dessa forma, a avaliação é peça central no Plano de Gestão (2004) na medida em que almeja o aperfeiçoamento contínuo do desenho e da implementação do programas e do Plano, objetivando atingir os resultados esperados. Sendo que o alvo do processo avaliativo é influenciar ao mesmo tempo as práticas de gestão quanto o processo alocativo no orçamento e no Plano.

A primeira diferença em relação ao PPA anterior, é a data de entrega do Relatório Anual de Avaliação ao Congresso Nacional, e a conseqüente publicização para a sociedade. Enquanto, o PPA 2000-2003 estabelecia o prazo no dia 15 de abril de cada ano, este prazo no novo PPA se estendeu até o dia 15 de setembro. Tal alteração impacta na apreciação dos Projetos de Lei de Revisão do PPA e de Lei Orçamentária Anual no âmbito do Congresso Nacional, haja vista que restringe em cinco meses o tempo de análise até a sua revisão, normalmente no fim de dezembro. A outra distinção em relação ao PPA anterior é o início da implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual que tem como finalidade os seguintes quatro objetivos (BRASIL, Manual de Avaliação do PPA 2004-2007, 2006, disponível no sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)):

1. **Proporcionar maior transparência às ações de governo:** informações sobre desempenho dos programas como instrumento de prestação de contas junto à sociedade;
2. **Auxiliar a tomada de decisão:** informações úteis à melhoria da qualidade das decisões sobre planejamento e ações governamentais;

3. **Promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações:** amplia o conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre o programa, devendo ser entendida como oportunidade de discussão coletiva sobre o programa;
4. **Aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas:** instrumento de gestão que visa assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano, objetivando melhorar os resultados e otimizar os recursos públicos.

Neste sentido, a idéia é que os resultados da avaliação possam subsidiar as tomadas de decisões em diferentes níveis: estratégico (Ministros e Comitê de Coordenação de Programas), tático (gerentes, gerentes-executivos e coordenadores de ação): operacional (coordenadores de ação e sua equipe).

Por fim, o processo da avaliação anual do PPA se realiza em três etapas, pelas instâncias de implementação do Plano Plurianual: gerência de programas (*Avaliação do Programa*), ministério setorial (*Avaliação Setorial*) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (*Avaliação do Plano*). De forma distinta, da sua versão anterior, o PPA 2004-2007 inseriu na etapa intermediária a figura da Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA), composta por servidores da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA de cada ministério, sendo ela responsável pela consolidação das avaliações dos gerentes dos programas.

A avaliação anual de programas e a avaliação setorial são implementadas por meio de dois roteiros de questões disponibilizados no SigPlan, em módulo específico para o processo de avaliação. Assim que respondidos pela gerência do programa, os roteiros seguem para a SPOA que consolida e encaminha ao MPOG. Este, por sua vez, inclui análise das variáveis macroeconômicas, do cenário que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a conjuntura atual e, ainda a análise estatística dos dados obtidos nas duas etapas iniciais e dos fatores que dificultaram a implementação e o alcance dos objetivos dos programas.

A etapa de avaliação do programa subdivide-se em três partes interdependentes: i) a avaliação quanto à concepção do programa; ii) a avaliação quanto à implementação do programa, e; iii) a avaliação quanto aos resultados do programa.

Todas as etapas são importantes para o alcance dos objetivos da avaliação supracitados. Contudo, a terceira etapa (avaliação quanto aos resultados do programa) tem mais destaque dentro da concepção do Modelo de orçamento por resultados. Neste contexto, a elaboração, o acompanhamento e a apuração dos indicadores de desempenho são ações essenciais com vistas a tornar a avaliação de resultados mais objetiva e, conseqüentemente, mais crível.

Percebe-se, portanto, que nos últimos quarenta anos o sistema orçamentário do Governo Federal sofreu diversas transformações. Entretanto, a principal característica, a supremacia do controle, permanece até os dias de hoje. Assim, a pesquisa passa a analisar a tentativa de ruptura desta particularidade do processo orçamentário brasileiro por meio da introdução de elementos do Modelo de orçamento por resultados.

## **4 - ANÁLISES DOS PROGRAMAS E DO PPA 2004-2007**

### **4.1 – Introdução**

O presente capítulo visa analisar se o Modelo de orçamento por resultados adotado no Plano Plurianual 2004-2007 (Brasil de Todos) tem sido implementado. Desse modo, o desenvolvimento do capítulo está relacionado aos dois primeiros objetivos específicos da pesquisa, a saber: verificar se a aferição dos indicadores de programas é efetivamente realizada; e analisar se a apuração dos indicadores de desempenho dos programas possui correlação com dois momentos importantes do ciclo orçamentário: a dotação e a execução.

Para tanto, o capítulo se subdivide em cinco partes: cenário macroeconômico; análise da dotação orçamentária, destacando as despesas discricionárias; indicadores dos programas: relação de programas com indicadores, quantitativo de indicadores por pasta, tipos de indicadores e a apuração e desempenho dos mesmos; relação entre programas com indicadores mensurados e dotação orçamentária; e, por fim, relação entre programas com indicadores apurados e execução orçamentária.

As informações são baseadas nos Relatórios de Avaliação dos Programas e do Plano Plurianual dos exercícios de 2004 e 2005, encaminhados ao Congresso Nacional e disponibilizados no sítio eletrônico no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), bem como nas informações acerca dos indicadores disponíveis no Sistema de Informações Gerenciais para o Planejamento – SigPlan. Ademais, os dados de dotação e execução orçamentária foram extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

### **4.2 – Análise do PPA 2004-2007**

#### *4.2.1 - Cenário Macroeconômico*

No cenário econômico no qual o PPA 2004-2007 assim como o PPA anterior, foi discutido e elaborado predominava uma preocupação com o crescimento econômico e estabilidade monetária.

Nos anos estudados, houve duas situações imprevistas no que tange às taxas de crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB. Enquanto em 2004 a

previsão ultrapassou as expectativas, no ano seguinte houve uma retração do índice, conforme quadro abaixo:

**Quadro 5 – Relação das Taxas de Variação do PIB Real (2004 e 2005):**

<b>Taxa de Variação do PIB Real</b>		
	<b>Previsto no PPA</b>	<b>Realizado</b>
<b>2004</b>	3,8%	4,9%
<b>2005</b>	3,4%	2,3%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em 2004, a Lei do Plano Plurianual 2004/2007 estimou a taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) em 3,8% para o ano de 2004. No entanto, a taxa de crescimento apurada naquele ano superou as expectativas ao atingir 4,9%, constituindo-se na maior taxa verificada desde 1994. A superação da meta é resultante de um maior crescimento da indústria, seguido pelo setor de serviços, influenciado tanto pela expansão do consumo das famílias quanto pela expansão do crédito para pessoa física.

No ano de 2005, a taxa de crescimento da economia brasileira de 2,3% ficou abaixo do previsto de 3,4%. A justificativa remete a uma série de fatores, dentre eles: a fraca expansão do investimento influenciada pela elevação da taxa Over-Selic que atingiu o patamar de 19,75% e a instabilidade política em função da instauração de três CPI's que investigavam o Governo Federal, o baixo crescimento da agropecuária e a expansão da indústria aquém da previsão.

Em relação à expectativa de inflação, é importante ressaltar os índices previstos e apurados, uma vez que produzem impactos de forma significativa nas projeções fiscais. A seguir, é analisado o comportamento das variáveis macroeconômicas que influenciam as projeções fiscais e as estimativas da relação dívida/PIB. A trajetória de queda da taxa de juros média, prevista originalmente no PPA em 2003, para o período 2004-2007, teve que ser revista. Todavia, a tendência de queda para os anos de 2004 e 2005 é consequência, especialmente, da política monetária de metas inflacionárias determinadas pelo Conselho Monetário Nacional -

(CMN). O quadro abaixo apresenta os índices previstos e realizados (IGP-DI e IPCA) de 2004 e 2005:

**Quadro 6 – Relação da Inflação Acumulada (2004 e 2005):**

Inflação Acumulada (a.a.%)				
	IGP-DI		IPCA	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
<b>2004</b>	11,3%	12,1%	6,7%	7,6%
<b>2005</b>	4,0%	1,2%	5,6%	5,7%

Fonte: Fundação Getúlio Vargas/IBGE.

Em relação à previsão de 2004, a inflação observada, medida pelo IPCA e pelo IGP-DI foi acima das expectativas, refletindo a elevação da taxa de crescimento do PIB, muito influenciado pela alta do consumo interno, como mencionado anteriormente.

No ano seguinte, os resultados convergiram para o cumprimento da meta, com o IGP-DI ficando um pouco acima do estimado em 2005, no entanto, uma queda bem abaixo da expectativa no IPCA. Outro fator positivo para a queda da inflação foi a taxa de câmbio, registrada em R\$ 2,30 contra uma estimativa de R\$ 2,60.

Por fim, a apresentação das previsões do comportamento das finanças públicas apresenta a preocupação de um ajuste fiscal calcado no aumento de receitas e controle efetivo do gasto público. A geração de superávits no Governo Central é uma continuação da política adotada pós-crise de 1999 e pactuada em acordo com o Fundo Monetário Internacional, estando prevista também no Plano Plurianual de 2000-2003. O quadro abaixo apresenta o superávit primário, excluindo as empresas estatais, dos anos analisados:

### Quadro 7 – Relação do Resultado Primário do Gov. Central (2004 e 2005):

Resultado Primário do Gov. Central		
	Previsto no PPA	Realizado
2004	2,45%	2,83%
2005	2,45%	2,88%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Observa-se que os anos de 2004 e 2005 apresentaram superávits acima do previsto, demonstrando o parcial sucesso da política fiscal adotada, que em ambos os exercícios produziu impactos positivos na diminuição da dívida líquida do setor público.

#### 4.2.2 – Dotações Orçamentárias

Nesta parte do capítulo será analisado o comportamento da distribuição dos recursos nos anos de 2004 a 2006, de modo geral no Executivo Federal, bem como especificamente nos três Ministérios analisados. As informações são oriundas tanto das dotações orçamentárias (Projetos de Lei Orçamentária Anual – PLOA - e Lei Orçamentária Anual - LOA) e a execução orçamentária<sup>11</sup>.

Cabe salientar a importância de se abordar a LOA 2006, haja vista que é fundamental para traçar possíveis relações de causalidades entre o desempenho dos programas e/ou Ministérios e suas respectivas dotações nos anos seguintes. Em outras palavras, ao avaliar o desempenho de um determinado programa por meio da aferição de indicadores é possível que isso repercuta na alocação de recursos do mesmo?

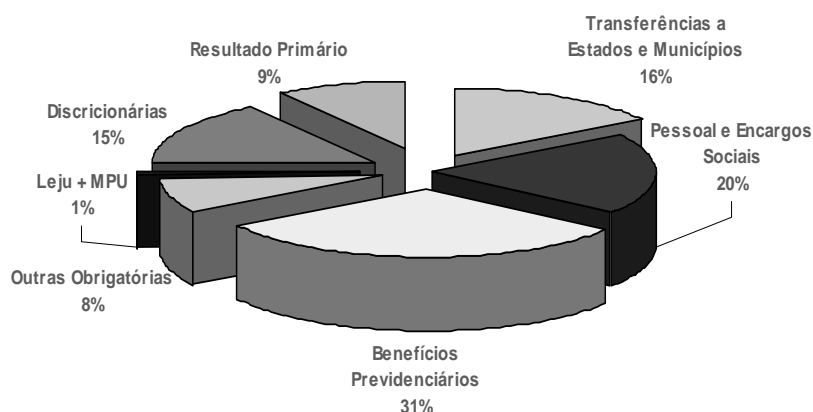
Outro ponto relevante é o enfoque nos recursos discricionários do orçamento da União, isto é, aqueles destinados ao investimento e custeio e que não constituem obrigações constitucionais ou legais e que estão sujeitos aos limites para movimentação e empenho e para pagamento (pessoal; benefícios da Previdência e

<sup>11</sup> Recursos empenhos liquidados até o mês de dezembro de 2005.

da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS; sentenças judiciais; abono e seguro-desemprego;). Desse modo, somente os programas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) direcionados ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) se caracterizam como despesas obrigatórias, ou seja, fixadas em lei.

Como forma de demonstração, a figura seguinte apresenta a composição das despesas do Orçamento da União do exercício de 2005:

**Figura 1: Composição da Despesa (ano 2005)<sup>12</sup>:**



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

Nota-se a predominância da despesa relacionada ao pagamento dos benefícios previdenciários na composição do gasto. Seguido pelos custos de pessoal e encargos sociais e as transferências a Estados e Municípios, predominantemente, o Fundo de Participação Estadual – FPE e o Fundo de Participação Municipal – FPM. O fato que chama a atenção é justamente que as despesas denominadas discricionárias só correspondem a 15% do total de recursos deste exercício, com mínima variação nos demais anos (2004 e 2006).

No entanto, as despesas discricionárias vêm aumentando continuamente desde 2003, quando houve uma leve redução do montante de

<sup>12</sup> Figura extraída do sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).



recursos resultante de um breve período de recessão na economia. A figura abaixo apresenta a evolução das despesas discricionárias do Poder Executivo<sup>13</sup> :

**Figura 2: Evolução das Despesas Discricionárias (2003 a 2006)<sup>14</sup>:**



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

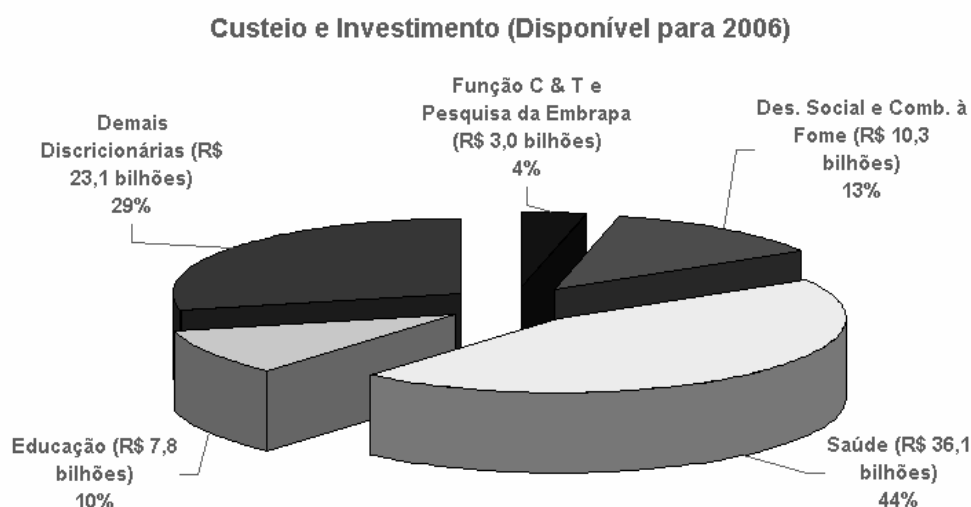
Observa-se que de 2003 para 2004 houve um aumento considerável em ambas as categorias das despesas, custeio e investimentos. Todavia, proporcionalmente, esta elevação foi mais significativa nos investimentos, alcançando mais de 70%. Da mesma forma, os investimentos continuaram crescendo nos dois anos seguintes, praticamente dobrando em 2006 o montante destinado em 2004. Quanto às despesas de custeio, estas não sofrem redução, apesar de seu crescimento apresentar uma tendência mais gradual, elevando-se em cerca de 60% nos últimos três anos.

A distribuição das despesas discricionárias entre as áreas também apresentou uma tendência constante nos últimos anos. A figura seguinte serve como exemplo (referente a 2006):

<sup>13</sup> Despesa empenhada nos anos anteriores e LOA 2006.

<sup>14</sup> Figura extraída do sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).

**Figura 3: Repartição das Despesas Discricionárias (ano 2006)<sup>15</sup>:**



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

O ponto fundamental do gráfico é a concentração dos recursos nas três pastas da área social abordadas na pesquisa, que correspondem a cerca de 67% em 2006. Cabe ressaltar que nos dois anos anteriores, o percentual se manteve praticamente o mesmo: 67% em 2004 e 65% em 2005. As demais despesas discricionárias incluem outros setores da política social, os gastos com Infraestrutura, Produção e Poderes de Estado e Administração.

Neste sentido, é possível aferir algumas considerações importantes: os recursos da saúde e da educação foram ampliados quantitativamente durante os três anos; todavia, não houve alteração significativa nos percentuais destinados a estas áreas. Distintamente do Ministério do Desenvolvimento Social, que durante os últimos três anos tem elevado, consideravelmente, sua participação dentro das despesas discricionárias do Poder Executivo, como por exemplo, de 2005 para 2006, o percentual foi majorado em 44%. Isto se deve em função da expansão do Programa de Transferência de Renda com Condiionalidades (Bolsa Família), prioridade da Gestão Lula, que no decorrer destes anos passou por um contínuo processo de expansão.

Em relação à efetiva execução orçamentária (não inclui o financeiro), o Poder Executivo Federal de modo geral tem executado satisfatoriamente os

<sup>15</sup> Figura extraída do sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).

recursos destinados ao custeio e investimentos. Contudo, é nítida a diferença entre o percentual liquidado de 2004 em relação ao ano seguinte (aproximadamente 18%), como retrata os dados do quadro abaixo:

**Quadro 8: Execução Orçamentária de todas as Despesas Discricionárias:**

<b>Execução Orçamentária (%)</b>		
	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>
<b>2004</b>	99,4%	99,4%
<b>2005</b>	99,6%	81,7%

Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

No que tange aos três Ministérios analisados (MDS, MEC e MS), os níveis de execução durante os mesmos dois anos também atingiram, em média, um alto percentual, conforme quadro seguinte com dados extraídos da Câmara dos Deputados:

**Quadro 9 : Execução Orçamentária (MDS, MEC e MS):**

<b>Execução Orçamentária (%)</b>			
	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	
<b>2004</b>	<b>MDS</b>	96,7	96,7
	<b>MEC</b>	94,2	94,2
	<b>MS</b>	95,6	95,6
<b>2005</b>	<b>MDS</b>	98,4	98,4
	<b>MEC</b>	89,7	89,7
	<b>MS</b>	96,5	96,5

Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Percebe-se que durante o exercício de 2004, os três Ministérios obtiveram uma execução orçamentária em torno dos 95%. Já no ano seguinte, o que mais se destaca é a execução do MDS, influenciado pelo tanto pelo desempenho do Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades (Bolsa Família) que executou mais de 99% dos seus recursos autorizados, e pelos programas que pagam benefícios relativos a LOAS e ao RMV, que representam 30% e 60%, respectivamente, do orçamento deste Ministério.

Outro aspecto vital para se compreender estes orçamentos é o papel das vinculações das receitas nos Ministérios da Educação e Saúde, são elas: aplicação em educação de 18% da arrecadação de todos os impostos; na saúde, é o valor empenhado no ano anterior mais a variação do PIB nominal no período t-1. Em outras palavras, estes dois Ministérios possuem uma certeza anual quanto ao repasses de recursos e, ainda raramente, sofrem com os decretos de contingenciamento, prática comum em anos recentes.

#### *4.2.3 – Indicadores dos Programas*

Após discutirmos sobre a conjuntura econômica e a disponibilidade e execução orçamentária dos Ministérios durante os anos analisados, partiremos, então, para analisar a aferição dos programas por meio de seus respectivos indicadores, haja vista a relevância desta questão dentro do Modelo de orçamento por resultados proposto no Plano de Gestão do PPA 2004-2007.

Uma das formas mais apropriadas para se mensurar a efetividade ou eficácia do programa é mediante seus indicadores, uma vez que é possível medir o resultado e/ou impacto do programa na solução do problema e, conseqüentemente, o grau de alcance do seu objetivo. Conforme mencionado na introdução do capítulo, as fontes da pesquisa foram Avaliações Anuais do Plano e dos Programas nos anos de 2004 e 2005 e o módulo de acompanhamento da execução dos programas no SigPlan. Ressalta-se que quando a pesquisa não encontrava informações completas dos programas e de seus indicadores nas Avaliações, a segunda fonte de dados era acionada.

É importante mencionar que as informações dos indicadores são oriundas de um processo de avaliação construído a partir da análise das informações fornecidas pelos órgãos setoriais, ou seja, pelos gerentes dos programas, e consolidadas, posteriormente, pela Secretaria de Planejamento e

Investimentos do MPOG, de acordo o Plano de Gestão do PPA 2004-2007 já discernido no Capítulo 3.

Os dados coletados permitiram alguns tipos de análise. A primeira aborda a totalidade dos programas, de modo a contextualizar os programas do PPA. Neste caso, incluem-se os indicadores de todos os programas do PPA, estejam eles apurados ou não. Em seguida, é apresentada uma análise da percepção dos gestores acerca do desempenho dos seus respectivos programas. Após esta contextualização, a segunda parte restringe a análise aos programas finalísticos do MDS, MEC e MS, abordando o quantitativo de programas e indicadores, o tipo de indicadores, se houve apuração ou não dos mesmos, e, por fim, se os resultados estão de acordo com as metas estabelecidas.

Novamente, é importante observar que os indicadores estão presentes apenas em programas do tipo Finalístico ou de Serviços ao Estado, o que não ocorre com programas de Gestão de Políticas Públicas e de Apoio Administrativo. Dessa forma, as estatísticas apresentadas referem-se àqueles programas nos quais há exigência na utilização de indicadores. Além disso, a metodologia admite a existência de mais de um indicador por programa quando tal fato for necessário para avaliar sua efetividade.

As informações gerais do programas do PPA apresentaram dados dos dois exercícios analisados, de forma a auxiliar a visualização da evolução dos indicadores dos programas.

O primeiro quadro apresenta a composição do PPA 2004-2007 e dos orçamentos anuais, por tipo de programas, nos exercícios 2004 e 2005.

**Quadro 10 - Programas do PPA por Tipo<sup>16</sup>:**

<b>Programas do PPA por Tipo</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2005</b>	<b>%</b>
Apoio Administrativo	2	0,5	2	0,5
Finalístico	313	79	317	81
Gestão de Políticas Públicas	50	13	46	12
Operações Especiais <sup>1</sup>	10	2,5	10	2,5
Serviços ao Estado	19	5	17	4
<b>Total de Programas</b>	<b>394</b>	<b>100</b>	<b>392</b>	<b>100</b>

Fonte: Avaliação Anual do PPA (2005) e Sigplan

1. Os programas do tipo “Operações Especiais” estão presentes no quadro a título demonstrativo, pois constam somente dos orçamentos, mas não integram o PPA. Destinam-se às ações referentes ao serviço e refinanciamento das dívidas interna e externa, às transferências constitucionais ou decorrentes de legislação específica (que não contribuem para a consecução dos objetivos dos demais tipos de programas) e aquelas relativas a outros encargos especiais, e à reserva de contingência.

Nota-se que a totalidade e a configuração dos programas se alteram residualmente, sendo os do tipo Finalístico o único que teve uma elevação, enquanto que os de Gestão de Políticas Públicas, um decréscimo pequeno. Do mesmo modo, em ambos os exercícios, os programas que possuem indicadores (Finalístico e Serviços de Estado) representam a grande maioria do total de programas, representando 84% e 85%, respectivamente. Todavia, o mais importante para fins desta pesquisa são justamente os Programas do tipo Finalístico, uma vez que no arcabouço dos programas com indicadores dos Ministérios analisados, eles são a totalidade.

Neste sentido, faz-se necessário expor as informações referentes aos indicadores destes dois tipos de Programas. O quadro abaixo apresenta o perfil do uso de indicadores no PPA com o total de indicadores, o número de programas com pelo menos um indicador, o percentual de programas do PPA que possuem indicadores, como também o percentual de programas finalísticos e de serviços ao Estado que dispõem de Indicadores:

<sup>16</sup> Quadro extraído da Avaliação Anual dos Programas e do PPA (ano 2005), disponível no sítio eletrônico [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).

### Quadro 11 - Perfil dos Indicadores de Programas do PPA<sup>17</sup>:

Indicadores de Programas do Plano Plurianual 2004-2007	2004	2005
Total de Indicadores	635	798
Número de programas com pelo menos um indicador	287	315
Percentual de Programas do PPA que possuem indicadores	73	80
Percentual de Programas Finalísticos e de Serviços ao Estado que dispõem de Indicadores	85	94

Fonte: Sigplan

Observa-se que em todos os aspectos houve um acréscimo considerável entre os dois anos. O total de indicadores se elevou de forma exponencial para um intervalo de apenas um exercício, com um aumento de cerca 25%. Outro aspecto que chama a atenção no quadro é o aumento de programas com pelo menos um indicador, considerando o total dos programas finalísticos e de serviços ao Estado, ocorreu uma redução de 16% para 6% do número de programas sem indicador.

Ademais, outra questão analisada pela Avaliação Anual do PPA e dos Programas que merece destaque é a regularidade de sua apuração, tendo em vista que sem a regularidade e a fidedigna apuração dos indicadores, o processo de mensuração dos resultados é inócuo. O quadro seguinte retrata a apuração dos indicadores nos períodos abordados:

<sup>17</sup> Quadro extraído da Avaliação Anual dos Programas e do PPA (ano 2005), disponível no sítio eletrônico [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).

### Quadro 12 - Apuração de Indicadores<sup>18</sup>:

Apuração de Indicadores	2004	%	2005	%
Número total de indicadores apurados	270	43	440	55
Programas com todos os indicadores apurados*	112	34	158	47
Programas com pelo menos um indicador apurado*	144	43	190	57
Programas sem nenhum indicador apurado*	143	43	125	37

\* Programas finalísticos e de serviços ao Estado

Fonte: Sigplan

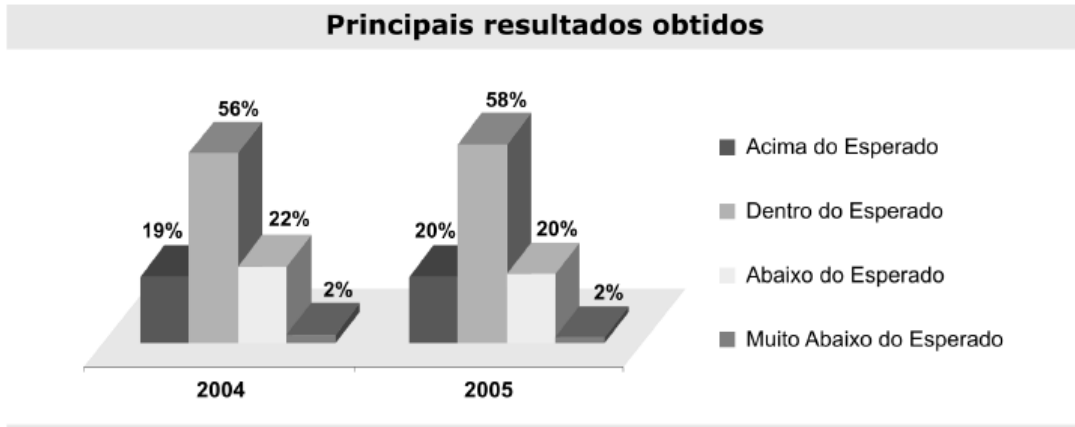
A partir deste quadro, é possível verificar avanços em todos os aspectos durante os dois anos. No entanto, observa-se que, embora quase todos os programas finalísticos e de serviços ao Estado disponham de indicadores (94%), pouco mais da metade dos indicadores constantes do PPA foram efetivamente apurados em 2005 (55%), em contraste com o total de indicadores apurados em 2004 (43%). Embora o progresso na mensuração dos indicadores seja visível, os quantitativos de indicadores não apurados (358) e de programas sem nenhum indicador apurado (125) são alarmantes, o que pode indicar pouca preocupação dos gerentes com o processo e/ou incapacidade técnica ou operacional de realizar tais medições.

Quanto aos resultados, as figuras seguintes demonstram a percepção das equipes gerenciais responsáveis pelo gerenciamento dos programas acerca da implementação. A figura abaixo apresenta os principais resultados obtidos:

<sup>18</sup> Quadro extraído da Avaliação Anual dos Programas e do PPA (ano 2005), disponível no sítio eletrônico [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).



**Figura 4 - Resultados Obtidos<sup>19</sup>:**



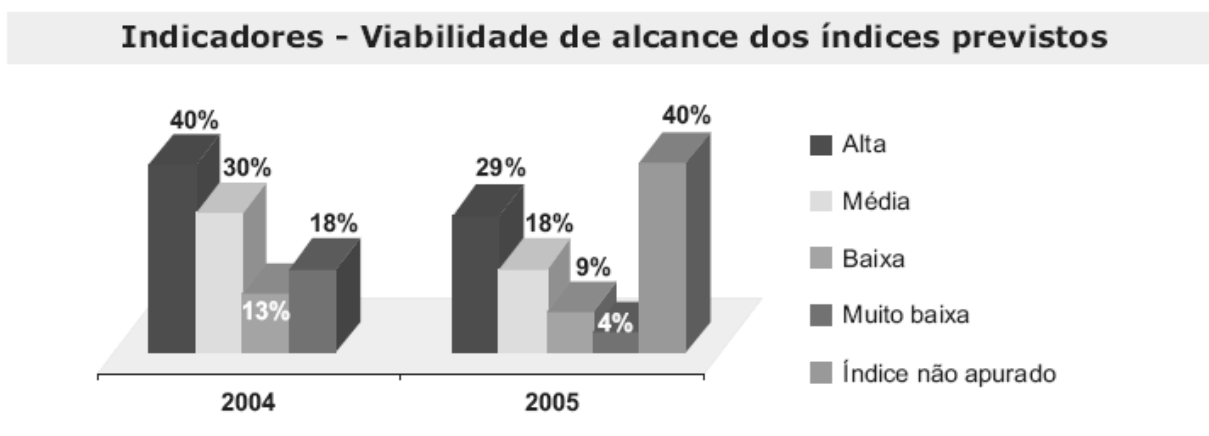
Fonte: Sigplan

Do total de 369 programas avaliados em 2005, 215 alcançaram resultados considerados como satisfatórios (58%) e 72 obtiveram resultados superiores aos esperados, de acordo com a visão dos gerentes. Os percentuais obtidos em 2005 são próximos aos verificados em 2004, quando foram avaliados 361 programas, no entanto, com pequena melhoria no percentual de “acima do esperado” e também de “dentro do esperado”.

Ao serem questionados sobre a viabilidade de alcançarem os índices previstos dos indicadores dos programas de sua responsabilidade, as equipes gerenciais responderam da seguinte forma, de acordo com a figura abaixo:

<sup>19</sup> Figura extraída da Avaliação dos Programas e do PPA (ano 2005), disponível no [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).

**Figura 5 - Viabilidade de Alcance dos Índices Previstos dos Indicadores<sup>20</sup>:**



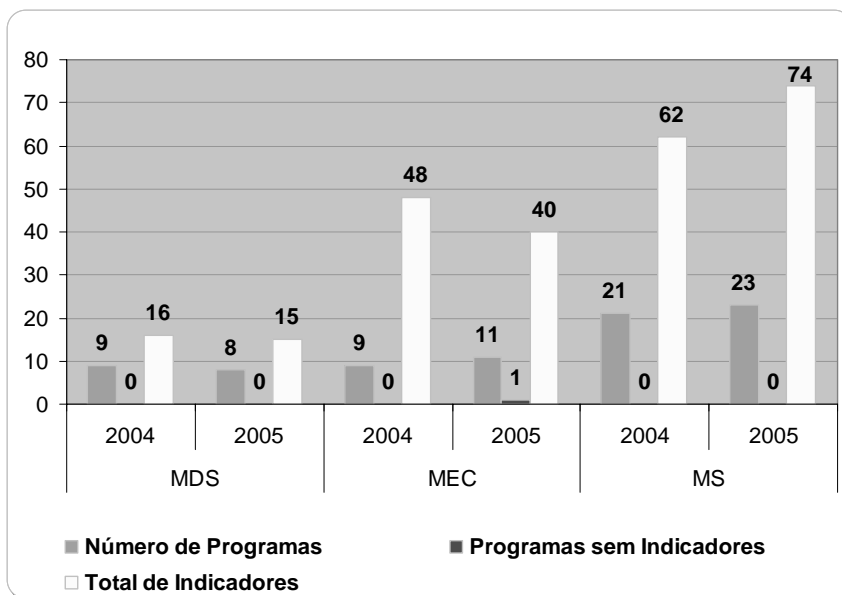
Fonte: Sigplan

A apuração da viabilidade de alcance dos índices finais dos indicadores é condição essencial para a avaliação dos resultados dos programas. Os resultados demonstram que no ano 2004, em 70% dos programas a possibilidade de alcance dos índices previstos para os indicadores em 2007 era estimada como alta ou média. No ano seguinte, esse percentual teve uma queda considerável para 47%. As razões para esta perspectiva mais negativa acerca do desempenho dos programas podem estar relacionadas tanto às dificuldades encontradas pelos gestores no decorrer dos dois anos quanto ao fato de terem realizado previsões altamente irrealistas e/ou ambiciosas quando da elaboração do PPA 2004-2007.

Na análise específica dos três Ministérios sociais estudados, também com base nas Avaliações Anuais e no SigPlan, é possível apresentar algumas características semelhantes em relação a todo conjunto de programas do PPA. A figura traz dados do número de programas, do quantitativo de programas sem indicadores e do total de indicadores, sendo que tudo está separado por Ministério e por ano:

<sup>20</sup> Figura extraída da Avaliação dos Programas e do PPA (ano 2005), disponível no [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).

**Figura 6 - Perfil dos Programas e Indicadores (MDS, MEC e MS):**



Fonte: SigPlan

Constata-se, primeiramente, que no decorrer dos dois anos não há uma alteração significativa no número de programas dos três Ministérios. Assim como no PPA de 2000-2003, esta prática de alteração de programas é algo natural e rotineiro e que pouco afeta a política setorial, uma vez que as ações dos programas extintos ou não estão sendo utilizadas ou são transferidas para outros programas.

Outra variável interessante é a existência de apenas um programa sem indicador – Programa Educação para a Diversidade e Cidadania do Ministério da Educação, recém criado. Considerando que, em 2005, 6% de todos os programas não possuíam nenhum indicador, este número dentro desta amostra representa apenas 2%, ou seja, bem abaixo de percentual de todos os programas do PPA.

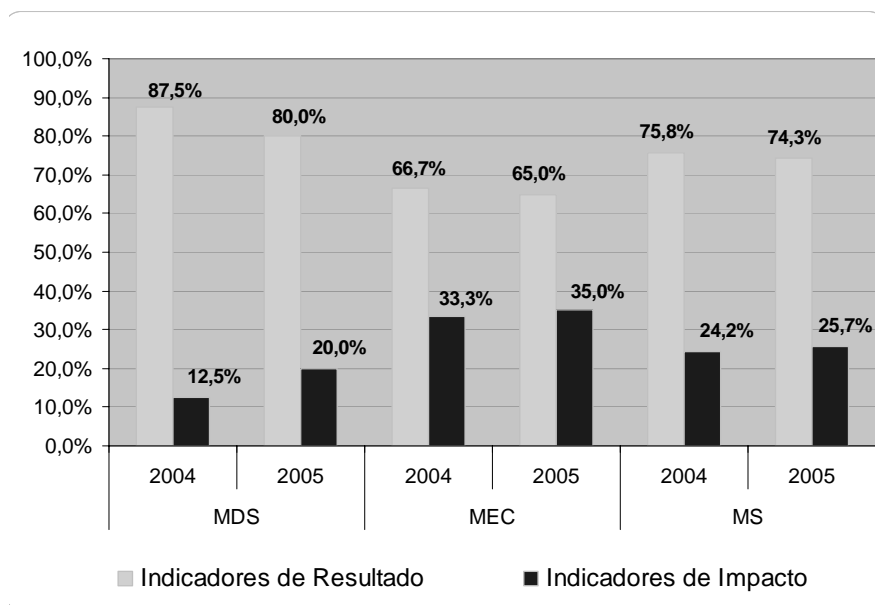
Em relação ao total de indicadores, apenas o Ministério da Saúde apresenta uma melhora no seu quantitativo entre os anos, elevando em doze o número de indicadores. Enquanto o Ministério de Desenvolvimento Social extinguiu somente um, a pasta da Educação demonstrou uma queda mais significativa com uma redução de 20% do seu total de indicadores. No entanto, é esta pasta que apresenta o melhor quantitativo proporcional de indicadores por programas, seguido do MS e, em último, o MDS.

Com base nos indicadores de programa dos Ministérios, foi elaborada uma análise para se descobrir qual o perfil dos mesmos. Aumenta o interesse em distinguir os tipos de indicadores, pois está cada vez mais em discussão qual é a

melhor opção para uma gestão voltada para o desempenho. Os países integrantes da OCDE têm optado pela abordagem focada nos impactos (*outcomes*), tendo em vista o consenso acerca das limitações da abordagem de resultados – *outputs* (DIAMOND, 2005).

Em termos gerais, os indicadores de resultados (*outputs*) são medidas de quantidade de serviços prestados ou quantidade de serviço que possui certa exigência de qualidade, como por exemplo, números de escolas construídas ou de leitos disponibilizados. Por outro lado, os indicadores de impacto (*outcomes*) estão ligados ao impacto gerado, pelo menos em parte, por causa dos serviços provisionados. Neste caso, os exemplos são taxa de analfabetismo ou índice de qualidade do sangue (MELKERS e WILLOUGHBY, 2005). A figura seguinte apresenta a configuração dos indicadores dos três Ministérios por resultado e impacto:

**Figura 7 - Tipo de Indicadores (MDS, MEC e MS):**



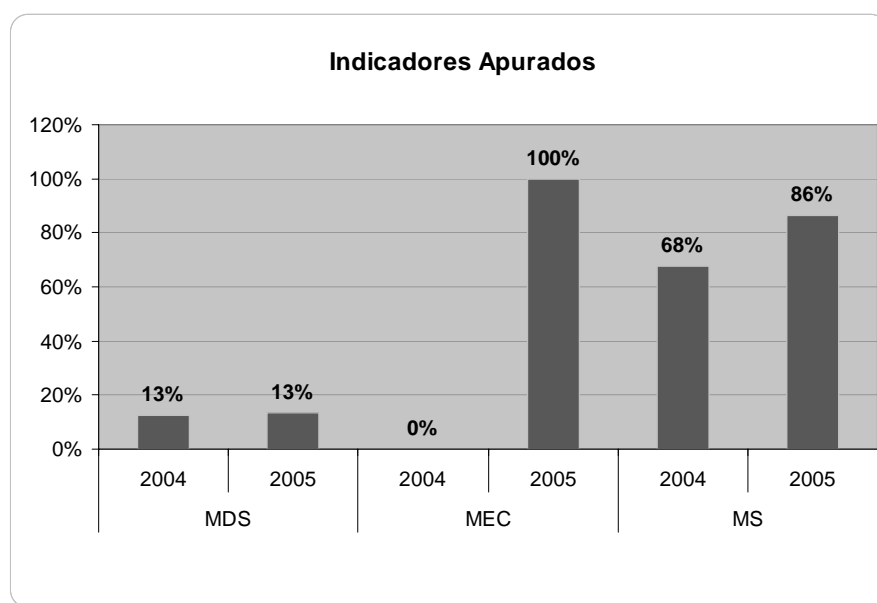
Fonte: SigPlan

A observação do gráfico apresenta uma pequena tendência de aumento dos indicadores de impacto entre os anos em todos os Ministérios. Contudo, é nítida a predominância em todos os anos e pastas dos indicadores de resultados. Esta tendência é comum em grande parte dos governos e instituições que implementaram o Modelo de orçamento por resultados, sendo este fato

notoriamente detectado pela realização de *surveys* com dirigentes (MELKERS e WILLOUGHBY, 2005). As principais razões são: a maior disponibilidade de informações para aferir os indicadores de resultados, a questão da controlabilidade dos dados e a complexidade da mensuração de indicadores de impacto, dado que inúmeros fatores para além dos objetivos do programa podem interferir no problema.

Após a distinção entre os tipos de indicadores, é importante analisar qual o grau de apuração dos mesmos. Estas informações são fundamentais não apenas para verificar se existe o comprometimento dos responsáveis pelo programa em mensurar os desempenhos de suas ações, como também para verificar *a posteriori* se a não apuração repercute ou não sobre o processo de alocação de recursos da pasta. Para tanto, a figura seguinte demonstra o percentual de indicador apurado por Ministério e ano:

**Figura 8 - Indicadores Apurados (MDS, MEC e MS):**



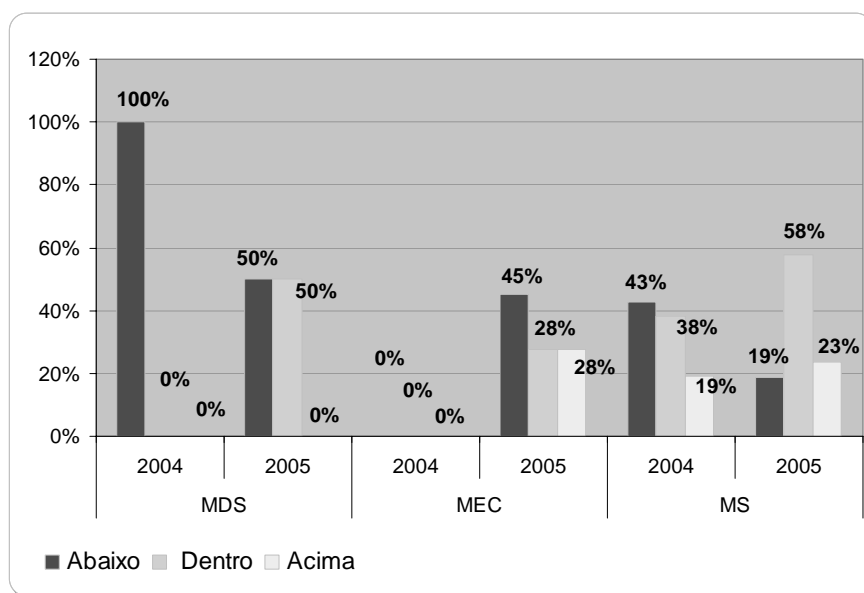
Fonte: SigPlan

A partir da análise do da figura, notam-se situações bem distintas tanto em relação aos anos quanto às pastas. Primeiro, o MDS apresenta o mesmo percentual de 13% nos dois anos, no entanto, a estabilidade é bem negativa, uma vez que o índice apurado é muito baixo. Apenas dois indicadores do total, no entanto, não são os mesmo programas. Quanto ao MEC, a diferença entre os períodos é radical, ou seja, em 2004 nenhum indicador foi apurado, enquanto que no ano seguinte, todos foram apurados. Contudo, é importante lembrar que esta

pasta possuía, em 2005, um programa sem indicador, o que compromete a apuração de 100% dos programas. Por fim, o MS é que traz a melhor média de apuração entre o período, e ainda demonstra em 2005 uma melhoria de 26% em relação a 2004.

Entretanto, a simples constatação do percentual de apuração não é suficiente para mensurar o desempenho do programa, sendo necessário analisar se as metas pré-estabelecidas para os indicadores foram atingidas. Com isso é possível avaliar a capacidade de planejamento de médio prazo em prever a efetividade dos programas. Portanto, a figura seguinte retrata o desempenho dos indicadores apurados, considerando que “Abaixo” significa meta não atingida, “Dentro” remete a meta atingida e, finalmente, “Acima” corresponde à meta superada:

**Figura 9 - Desempenho dos Indicadores Apurados (MDS, MEC e MS):**



Fonte: SigPlan

Assim como a figura anterior, esta traz informações bastante díspares tanto em termos de pasta quanto de anos. No entanto, cabe a ressalva de que um índice alto de desempenho ser atingido não caracteriza, necessariamente, uma implementação bem sucedida dos programas, haja vista que esta aferição de desempenho é apenas dos programas que tiveram seus indicadores apurados, e não de todos. Dito isto, passamos às considerações. Novamente o baixo desempenho do MDS chama a atenção. No primeiro ano, os dois programas

apurados ficaram abaixo da meta e, no segundo, apenas um programa a atingiu. A pasta da educação apresenta uma melhoria substancial no que tange à apuração, já comentada anteriormente. Porém, em 2005, mais de 40% dos indicadores ficaram abaixo da meta prevista, um percentual bastante elevado. Por fim, o Ministério da Saúde, que novamente é o Ministério com o melhor desempenho neste quesito, além de reduzir significativamente os indicadores abaixo da meta, de 43% em 2004 para 19% no ano seguinte, ainda conseguiu elevar os indicadores com meta superada, de 19% para 23% no período.

Embora os dados apresentados demonstrem certa evolução em termos de monitoramento e avaliação dos programas analisados, com exceção do MDS, o que realmente importa é a relação destas medidas de desempenho com a gestão orçamentária. Em outras palavras, qual a utilidade dos indicadores de desempenho na elaboração e na aprovação da proposta orçamentária? Os indicadores interferem no cálculo do orçamento de uma determinada secretaria ou pasta? A melhoria na aferição dos indicadores auxilia no repasses de verbas e, conseqüentemente, na execução dos programas?

Estas perguntas não são fáceis de responder, no entanto, existem alguns caminhos que podem ser utilizados no sentido de apresentar alguns esclarecimentos acerca destes questionamentos.

Antes de abordarmos mais detalhadamente as relações entre apuração dos indicadores de programa e as suas respectivas dotações e execuções orçamentárias, é importante salientar que as oscilações de recursos nestas pastas como um todo são altamente influenciadas pelas vinculações orçamentárias nos casos da Saúde e da Educação e das despesas obrigatórias do MDS, todas já mencionadas anteriormente. Além disso, todas as três pastas não sofreram de modo relevante com os decretos de contingenciamento no decorrer dos anos analisados.

#### *4.2.4 – Indicadores de Programas e Dotações Orçamentárias*

O primeiro caminho é relacionar os programas às dotações orçamentárias autorizadas, isto é, LOA mais créditos adicionais. Esta análise nos possibilita aferir se existe uma correlação entre o desempenho do programa, mensurado por meio dos indicadores, e oscilação de recursos para os mesmos. Nesta análise, apresentada nas tabelas do Anexo I, utiliza-se a variação dos recursos dos anos analisados pela pesquisa, portanto, a variação de recursos dos

exercícios 2004 e 2005 relacionada à apuração dos indicadores do primeiro ano e a variação de recursos orçamentários dos exercícios 2005 e 2006 relacionada com a apuração dos indicadores de 2005.

Conforme já mencionado neste capítulo, todos os três ministérios elevaram seus recursos nos últimos anos. Todavia, existe uma clara distinção dos graus de oscilações entre os anos e entre as pastas. De modo geral, podemos deduzir que não existe relação entre a apuração dos indicadores dos programas, considerada a maneira mais objetiva de se aferir os resultados de um programa governamental (MELKERS e WILLOUGHBY, 2005), e a decisão alocativa de recursos nestes programas.

No MDS, os recursos de todos os programas finalísticos representam algo em torno de 98% do total de recursos da pasta em todos os anos analisados, conforme demonstram as tabelas I e II do Anexo I. O percentual é bem significativo, pois, por se tratar de um Ministério relativamente novo (criado em janeiro de 2004), ele não possui grandes despesas com pessoal ou pagamentos de dívidas.

Em 2004, apenas dois dos nove programas apuraram seus indicadores. A meta não foi atingida em ambos. No entanto, a fraca aferição dos resultados dos programas do MDS não parece ter afetado a dotação dos recursos, uma vez que o orçamento para o ano seguinte (2005) elevou-se em 11,6% para pasta como um todo e em 11,2 para os programas finalísticos. Apenas dois programas (Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude e Acesso à Alimentação) tiveram redução nos seus recursos para o exercício de 2005, sendo que os dois programas não apuraram seus indicadores. Por fim, um programa que também não apurou seu indicador (Banco de Alimentos) foi extinto. Logicamente, perdeu 100% do orçamento.

Na comparação entre as dotações de 2005 e 2006 com base no cálculo dos indicadores do primeiro ano, a análise não apresenta uma relação direta entre estas variáveis. Assim como em 2004, apenas dois indicadores foram apurados, sendo um abaixo e outro dentro da meta. O orçamento do MDS entre estes anos apresenta um acréscimo considerável em torno de 36% do total da pasta e de 38% dos programas finalísticos. No entanto, a análise é um pouco comprometida em função das alterações nas configurações dos programas, principalmente com a criação dos Programas Proteção Social Básica e Proteção Social Especial que os programas pré-existent da Secretaria Nacional de



Assistência Social – SNAS. Ressalta-se que o programa que apurou o indicador e conseguiu atingir a meta pré-estabelecida no PPA, o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, foi o único que sofreu redução de recursos para o exercício de 2006, o que é explicado pelo processo de integração entre o PETI e o Programa Bolsa Família, iniciado no fim de 2005.

Quanto ao Ministério da Educação, os programas finalísticos representam cerca de 70% em 2004 e 2005, tendo um acréscimo no exercício seguinte para 75%, conforme indicam as tabelas III e IV do Anexo I. Distintamente do MDS, a pasta da Educação compromete uma parcela significativa da sua dotação ao pagamento de funcionários, principalmente nas instituições de ensino superior e escolas técnicas, e de passivos.

Neste caso, existe uma dificuldade maior de correlacionar a apuração dos programas com as respectivas dotações, uma vez que, de 2004 para 2005, ocorreu uma considerável mudança na configuração dos programas finalísticos da pasta. Em termos gerais, foram extintos três (3) programas (Escola Básica Ideal, Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino e Escola Moderna) e criados mais cinco (5) - Desenvolvimento do Ensino Médio, Educação para a Diversidade e Cidadania, Desenvolvimento do Ensino Fundamental, Desenvolvimento da Educação Especial e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, sendo estes últimos criados a partir da repartição de boa parte dos recursos do Programa Brasil Escolarizado.

A despeito destas alterações, o fato emblemático do MEC é que não houve apuração de nenhum dos indicadores no ano de 2004, do total de 48 (quarenta e oito) indicadores, sendo 32 (trinta e dois) de resultado e 16 (dezesesseis) de impacto. Como houve um aumento de 7,7% na dotação da pasta entre 2004 e 2005, acredita-se que esta elevação não tem relação alguma com a mensuração de indicadores de desempenho. As variações nas dotações dos programas que oscilam de queda de 65% (Educação na Primeira Infância) até elevação de 828% (Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação), demonstrando que não possuem relação com os indicadores, mas sim com as mudanças na configuração dos programas.

Entre 2005 e 2006, percebe-se uma estabilidade na estrutura dos programas finalísticos do MEC, isto é, não houve extinção ou criação de novos programas, apenas pequenos ajustes nos nomes dos programas pré-existentes.

Além disso, diferentemente do ano anterior, na avaliação de 2005, todos os indicadores foram apurados. Ressalta-se que apenas um programa (Educação para a Diversidade e Cidadania) não mediu indicadores, pois não os possuía em 2005.

A correlação entre a mensuração de indicadores e as dotações orçamentárias se torna mais plausível neste cenário. O orçamento da pasta variou positivamente de 13% entre os anos, quase o dobro do ano anterior. Entretanto, esta oscilação não foi seguida de forma semelhante pelos programas finalísticos. Dos três (3) programas que tiveram redução de recursos, um (1) não possui indicadores, e os outros dois (2) apuraram todos. Porém, o que mais perdeu recursos (Desenvolvimento do Ensino Médio) ultrapassou nos seus quatro (4) indicadores as metas previstas. Quanto aos oito (8) programas restantes que obtiveram acréscimos nas suas dotações, também não é possível concluir que existe uma relação direta entre a apuração dos indicadores e a melhoria nos recursos dos programas. Como exemplo, o programa que teve o maior aumento (Desenvolvimento da Educação Infantil), cerca de 68%, teve 2/3 dos seus indicadores abaixo da meta, enquanto que o Programa Desenvolvimento do Ensino Fundamental, que ultrapassou a meta nos seus dois (2) indicadores, obteve apenas 20% de acréscimo de recursos para o exercício de 2006.

O Ministério da Saúde não é apenas o maior em termos de recursos financeiros como também em número de programas finalísticos e de indicadores entre as três pastas analisadas. O percentual do orçamento destes programas variou entre os anos abordados, de cerca de 74% em 2004, reduzindo-se para 72% em 2005 e, em seguida, tendo um acréscimo no exercício seguinte para quase 78%, conforme indicam as tabelas V e VI do Anexo I. Assim como o MEC, a pasta compromete boa parte do seu orçamento ao pagamento de funcionários e de passivos.

No que tange a análise dos indicadores e das dotações orçamentárias dos programas, esta relação é mais fácil no MS, haja vista a estabilidade na configuração dos programas entre os anos de 2004 e 2006. Ocorreram poucas mudanças: apenas três (3) programas extintos - Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças transmitidas por Vetores e Zoonoses, em 2005; Atenção Integral à Saúde da Mulher e Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos, em 2006. De modo geral, em 2004 houve um aumento nos recursos da pasta, de aproximadamente 12% no total, e de quase 9% nos programas finalísticos.

Assim como nos demais Ministérios, este aumento não é linear entre os programas. Dos vinte e um (21) programas mantidos para 2005, apenas seis (6) tiveram redução no orçamento, variando de 1,7% (Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue) a 20% (Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde). Salienta-se que somente dois (2) desses programas tiveram pelo menos um indicador atingindo a meta, sendo que o restante ou não apurou ou não teve desempenho abaixo do esperado. Quanto aos programas que tiveram aumento de recursos, somam-se quinze (15) programas com acréscimos de 0.4% (Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde) até 37% (Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas). Embora nove (9) destes programas tenham pelo menos um (1) indicador dentro ou acima da meta, não é possível presumir que a elevação está atrelada à medição destes indicadores, tendo em vista que três (3) dos programas que mais tiveram aumento de recursos (24,88%, 31,85% e 37,32%) não atingiram a meta ou nem apuraram os seus indicadores.

Entre os anos de 2005 e 2006, ocorreu uma inversão nas dotações dos recursos no Ministério da Saúde, enquanto que o orçamento total se elevou apenas 3%, os dos programas finalísticos, como um todo, tiveram um acréscimo de quase 12%. O número de programas mantidos para 2006 se manteve o mesmo, vinte e um (21). Porém, apenas três (3) sofreram com redução de verbas. Destes, dois (2) obtiveram 100% de sucesso em alcançar as metas, enquanto um teve 50% dos seus indicadores dentro da meta. Quanto aos que tiveram aumento de recursos, eles representam a grande maioria dos programas finalísticos, totalizando dezoito (18). Novamente, as variações são discrepantes: programas com mais de 100% de aumento (Saneamento Rural) e outros com cerca de 5% (Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos e Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas).

Neste caso específico, a grande maioria destes programas atingiu ou ultrapassou as metas dos seus indicadores, seguindo a tendência de todo o Ministério, mais de 80% dos indicadores nesta situação. Entretanto, é difícil afirmar que esta é uma das causas do aumento dos recursos destes programas, pois aquele que mais obteve recursos proporcionalmente (Saneamento Rural) não apurou nenhum indicador, enquanto que o Programa Assistência Suplementar à Saúde

conseguiu que seus quatro indicadores estivessem dentro ou acima da meta, mas sofreu redução na dotação para 2006.

#### *4.2.5 – Indicadores de Programas e Execução Orçamentária*

A segunda forma possível de se analisar a relação da apuração dos indicadores com a alocação dos recursos é focar a atenção na execução orçamentária (2004 e 2005). Neste sentido, procura-se verificar se há uma correlação direta entre a aferição de indicadores dos programas e, conseqüentemente, seus desempenhos e o efetivo dispêndio dos recursos destinados à pasta. A análise baseada nas tabelas do Anexo II utiliza o gasto liquidado como executado, uma vez que já existe o comprometimento com o pagamento da despesa por parte da União.

A análise relaciona aos indicadores apurados e a execução orçamentária do mesmo ano, pois assim é possível verificar se os programas que estão tendo um bom desempenho físico são contemplados com os recursos necessários. Da mesma forma, o contrário também é possível, um programa com fraco desempenho ter seus recursos restringidos por esta razão.

O MDS nos dois anos, de acordo com os dados das tabelas I e II do Anexo II, teve sua execução orçamentária relativamente alta, em torno de 96,7% em 2004 e de 98,4% em 2005. No que tange aos programas finalísticos, os resultados são praticamente iguais, com uma execução de 96,8% em 2004 e de 98,4% em 2005, tendo em vista a enorme participação deste tipo de programa sobre o total do orçamento da pasta. No entanto, o ponto que chama mais a atenção é o fato da grande maioria dos programas terem mais de 90% de execução.

No exercício de 2004, apenas o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) não atingiu mais de 90% de execução dos seus recursos. Todos os demais (oito) ultrapassaram este percentual. Dois (2) programas apuraram seus indicadores e ficaram abaixo da meta estipulada. No entanto, enquanto um executou quase sua totalidade das dotações (Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência) o outro (PAIF) teve a pior execução da pasta. Os sete (7) demais programas que não apuraram seus indicadores não parecem ter sofrido retaliações, uma vez que estes possuem um média de cerca de 97% de execução.

O mesmo fato se repete no MDS, em 2005, quando apenas dois (2) programas apuraram seus indicadores (Rede Solidária de Restaurantes Populares e

Erradicação do Trabalho Infantil - PETI). Observa-se que não são os mesmos programas do ano anterior. Todavia, a dinâmica é a mesma, justamente o primeiro destes dois programas que possui a pior execução (91,5%). Apesar do PETI ter atingido sua meta e ter tido uma execução orçamentária extremamente alta (99,6%) não é possível deduzir que haja uma relação direta entre as duas variáveis, haja vista que os demais programas (seis no total), mesmo sem aferir indicadores, tiveram uma execução de cerca de 97%.

Quanto ao MEC, conforme retrata as tabelas III e IV do Anexo II, a execução da pasta oscilou de 94,2% em 2004 para 89,7% em 2005. A redução também ocorreu na mesma medida nos programas finalísticos: a execução foi de 94% no primeiro ano e de 88,6%, no seguinte. Contudo, em 2004, percebe-se uma maior discrepância entre as execuções dos programas, enquanto que em 2005, apesar do percentual total mais baixo, ocorre uma distribuição mais equânime entre os programas.

Em 2004, diferentemente dos outros dois ministérios, o MEC não apurou nenhum indicador de seus programas. Mesmo assim, estes programas obtiveram uma execução de 94%, isto é, não aparenta haver correlação alguma entre os indicadores dos programas e suas respectivas execuções orçamentárias. O aspecto que desperta atenção na análise da execução do MEC é a diferença entre as execuções dos programas. Enquanto alguns programas executaram mais de 96% dos recursos, outro não gastou mais de 30%. Porém, a baixa execução de alguns programas não comprometeu tanto a execução total da pasta, tendo em vista que os programas que executaram mais de 90% do orçamento correspondem a cerca de 96% do total do orçamento de todos os programas finalísticos do Ministério da Educação.

Já no exercício seguinte, ocorre o oposto: todos os indicadores de programas foram apurados. Entretanto, a execução média dos mesmos reduziu para 88,6%. Da mesma forma, também não é possível deduzir que existe uma relação direta entre os indicadores apurados e o desempenho dos gastos na medida em que se observa que programas, como o Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio, que teve todos os seus indicadores acima do esperado, executaram menos do que programas como o Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, que teve boa parte dos seus indicadores abaixo do esperado. No entanto, considerando que boa parte dos programas faz uso de indicadores de resultados, na sua maioria de

cobertura, é plausível crer que os que utilizam este tipo de indicador e não atingiram a meta, conseqüentemente, não conseguiram executar todo o seu orçamento, uma vez que não atingiram a cobertura esperada.

Por fim, o caso do MS, de acordo com os dados das tabelas V e VI do Anexo II, assim como o MDS, teve execuções relativamente altas, em 2004, 95,6%, e 93,5% no ano seguinte. Quanto aos programas finalísticos, as execuções aumentam para 96,5% no primeiro ano, e para quase 96%, em 2005. Ao se tratar de uma pasta com um conjunto mais variado de programas, é natural que os mesmos apresentem uma relação de execução mais diversificada, com programas com execuções em torno de 64% e outras com mais de 99%.

No primeiro ano, nota-se diferenças entre as execuções, havendo programas com menos de 65% (Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde) e outros com 99% (Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde), o que corresponde à grande maioria dos programas (16, do total de 21) com execuções acima dos 80%. Quanto à correlação entre o desempenho dos indicadores e a execução de recursos, os dados não apresentam uma convergência clara, tendo em vista que dezoito (18) dos quarenta e dois (42) indicadores apurados ficaram abaixo da meta. Além disso, como ilustração, os dois (2) programas com melhor execução (Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde e Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde), respectivamente, não apuraram nenhum indicador e tiveram 2/3 dos seus indicadores com desempenho abaixo da meta estabelecida no PPA.

Em 2005, o cenário apresenta-se de forma similar. Cerca da metade dos programas (onze) tiveram suas execuções orçamentárias maiores do que 90%. O programa Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde, que possui o maior orçamento da pasta, cerca de 56% do total dos programas finalísticos, executou mais de 99% dos seus recursos, embora não tenha apurado um só indicador de desempenho. Apesar deste caso, esta não é a regra no MS, considerando que a maior parte dos programas teve seus indicadores atingindo ou superando a meta estabelecida. Ademais, existem casos também de programas, como exemplo, Atenção Especializada em Saúde e Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos, que alcançaram as suas metas em quase todos os indicadores, mas não ultrapassaram os 70% da execução orçamentária.

Diante do exposto, é muito difícil afirmar se existe ou não uma relação direta entre o desempenho dos programas, retratados por seus indicadores, e as suas respectivas execuções orçamentárias. O que parece ser mais adequado afirmar é que mesmo sem terem apurados os seus indicadores, os programas não são inviabilizados em sua execução. No entanto, não é possível presumir, por meio desta correlação, se ao apurarem seus indicadores estes programas são beneficiados para realizarem as execuções de seus recursos.

Assim, após verificarmos o baixo grau de aferição dos indicadores de desempenho dos programas do PPA, seja de todo o Plano ou dos três ministérios analisados, e ainda a ausência de relação causal clara entre o desempenho dos indicadores e a dotação e execução orçamentária, abre-se espaço para a verificar, por meio de entrevistas, a percepção de atores-chave do processo orçamentário acerca da questão. Sendo este o foco do capítulo seguinte.

## **5 – ANÁLISES DAS ENTREVISTAS**

### **5.1 – Introdução**

Este capítulo se dedica a apresentar os resultados das entrevistas, relacionando-os com as constatações do capítulo anterior sob a ótica do referencial teórico da pesquisa. As entrevistas procuraram extrair as percepções de atores-chave do processo de planejamento e orçamento dos MDS, MEC e MS quanto ao impacto do PPA no aperfeiçoamento do processo orçamentário do Governo Federal, bem como a visão dos mesmos em relação aos avanços, dificuldades e principais desafios a serem enfrentados pela reforma orçamentária, conforme os dois últimos objetivos específicos da pesquisa.

A pesquisa realizou oito entrevistas entre o fim de novembro e começo de dezembro de 2006. Em média, cada entrevista durou cerca de trinta e oito minutos (38), totalizando mais de cinco (5) horas de gravação. De modo geral, notou-se uma predisposição de todos em participar das entrevistas que foram desenvolvidas nos órgãos dos mesmos.

Primeiro, é apresentado o perfil dos entrevistados. Em seguida, é brevemente discernido o processo de elaboração dos questionamentos. Por fim, são discutidas as respostas.

### **5.2 – Perfil dos Entrevistados**

A composição dos entrevistados é a seguinte: seis (6) dos oito (8) entrevistados são servidores de departamentos centrais, também denominadas de área-meio, ou seja, atuam nas Subsecretarias de Planejamento e Orçamento (SPO) ou Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) no caso do MDS. Os cargos destes entrevistados são de Subsecretários ou Coordenadores-Gerais de Planejamento e Orçamento. Os dois restantes são servidores da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG) que possuem como função gerenciar o desenvolvimento do PPA no âmbito dos três Ministérios analisados.



As atividades dos Coordenadores-Gerais de Planejamento e dos Subsecretários são de fundamental importância na gestão orçamentária dentro dos Ministérios. Dentre as principais atividades desenvolvidas<sup>21</sup>, destaque para:

- Planejar e coordenar, no âmbito do Ministério, a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e orçamento, de organização e modernização administrativa, de contabilidade e de administração financeira;
- Ordenar despesas e autorizar a prática dos atos de gestão necessários à programação e execução orçamentária e financeira dos recursos alocados ao orçamento do Ministério, bem como dos créditos sob sua supervisão;
- Coordenar a execução dos processos de elaboração e acompanhamento, avaliação e revisão do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Ministério e órgãos vinculados;
- Orientar, coordenar e consolidar o processo de elaboração da proposta orçamentária, no âmbito do Ministério;
- Autorizar alterações das modalidades de aplicação das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério e a suas entidades vinculadas;
- Promover a elaboração e consolidar planos e programas das atividades da sua área de competência relacionada com administração, planejamento e orçamento, além de submetê-los à decisão superior;
- Coordenar a elaboração e a consolidação dos planos e programas das atividades finalísticas do Ministério, em sua área de competência, e encaminha à deliberação superior; e
- Acompanhar e promover a avaliação de programas, projetos e atividades.

Da mesma forma, os gerentes da SPI também desempenham papel relevante na gestão do PPA, sendo as seguintes atividades mais importantes<sup>22</sup>:

---

<sup>21</sup> Informações extraídas do sítio eletrônico [www.siorg.redegoverno.gov.br](http://www.siorg.redegoverno.gov.br).

- Orientar, coordenar e supervisionar a elaboração do Plano Plurianual;
- Coordenar a definição de diretrizes e o desenvolvimento de metodologias e sistemas para a formulação, avaliação e revisão do Plano Plurianual;
- Coordenar e orientar as atividades de acompanhamento e avaliação do gasto público e do Plano Plurianual; e
- Promover e coordenar estudos com vistas à elaboração e avaliação do Plano Plurianual.

No sentido de ampliar o anonimato dos entrevistados, a pesquisa criou uma identificação para cada um e optou em não apresentar os nomes nem detalhar os cargos e órgãos em que trabalham. Ademais, a pesquisa encaminhou cópia do presente capítulo aos entrevistados de modo que eles pudessem ajustar suas colocações e/ou validar as informações prestadas. Segue abaixo o quadro com o perfil dos entrevistados e suas identificações:

**Quadro 13 – Perfil dos Entrevistados:**

<b>Identificador</b>	<b>Sexo</b>	<b>Tempo de Experiência com orçamento/planejamento</b>
<b>70 Entrevistado 1</b>	F	2 anos
<b>Entrevistado 2</b>	M	7 anos
<b>Entrevistado 3</b>	M	14 anos
<b>Entrevistado 4</b>	M	20 anos
<b>Entrevistado 5</b>	M	13 anos
<b>Entrevistado 6</b>	M	8 anos
<b>Entrevistado 7</b>	F	20 anos
<b>Entrevistado 8</b>	M	6 anos

<sup>22</sup> Informações extraídas do sítio eletrônico [www.siorg.redegoverno.gov.br](http://www.siorg.redegoverno.gov.br).

Quanto ao tempo de experiência dos entrevistados com atividades relativas ao planejamento e orçamento, percebe-se uma variação significativa entre eles. Enquanto existem servidores com apenas dois (2) anos de experiência, a amostra também traz servidores com vinte (20) anos atuando nesta área. Em média, se contabiliza pouco mais de onze (11) anos de experiência. Em relação ao gênero, foram seis entrevistados do sexo masculino e dois do sexo feminino.

### **5.3 – Elaboração das Perguntas**

O roteiro das entrevistas (Apêndice I) foi desenvolvido com perguntas estruturadas, isto é, com definição prévia das perguntas. Quatro delas se aproximam do formato de questionário (questões 1,2,3,6,7), enquanto as demais são perguntas mais abertas que possibilitam ampliar a liberdade do entrevistado em expor suas opiniões (questões 4,5,8, 9 e 10).

Cabe ressaltar que mesmo nas perguntas mais estruturadas foi dada a oportunidade ao entrevistado de comentar a sua resposta, enriquecendo ainda mais o conteúdo das mesmas.

Foram elaboradas, portanto, dez (10) questionamentos, sendo que uma questão (6) é desmembrada em três (3) itens. A principal preocupação era justamente relacionar as perguntas aos objetivos da pesquisa de modo a complementar as informações e conclusões apresentadas no capítulo anterior. E assim, subsidiar a reflexão sobre o objetivo geral da pesquisa, a saber: verificar se o Modelo de orçamento por resultados do PPA 2004-2007 produz impacto no aperfeiçoamento do processo orçamentário no âmbito do Executivo Federal.

Nesse sentido, as perguntas, suas respostas e as conseqüentes considerações foram separadas em três (3) tópicos. O primeiro (*processo de avaliação do PPA*) visa discutir aspectos relacionados às atividades de avaliação e monitoramento, com ênfase nos indicadores de desempenho dos programas, bem como aspectos da transparência e da prestação de contas (*accountability*). O tópico seguinte (*processo de alocação de recursos*) aborda o efeito da mensuração de indicadores sobre as decisões alocativas. Ambos os tópicos estão relacionados ao terceiro objetivo específico da pesquisa.

O último tópico (*percepção da reforma orçamentária*) almeja discutir as visões do processo de mudança instituído pelo novo modelo do PPA, bem como as

perspectivas dos entrevistados quanto a este processo. Logicamente, esta parte está diretamente ligada ao último objetivo específico: identificar quais os avanços e as dificuldades da reforma orçamentária, bem como os desafios a serem enfrentados.

## **5.4 - Análise dos dados e informações oriundas das entrevistas**

### *5.4.1 – Processo de Avaliação do PPA*

A questão 1 visa verificar se há convergência de opiniões quanto ao processo de avaliação do PPA, como também avaliar o grau de concordância dos entrevistados quanto a este processo avaliativo.

A avaliação é normalmente entendida como um exercício analítico de julgar o impacto do programa ou política, distinto do monitoramento que é compreendido como uma coleta e análise rotineira de informação utilizada para comparar como uma atividade, projeto, programa ou política está sendo implementada em relação aos resultados esperados (BIRD, 2002).

Todavia, Ghirlanda (2002) ressalta que a ausência de continuidade e receptividade das avaliações, por parte dos dirigentes públicos, apresenta-se como obstáculo à implementação de um processo de avaliação realmente útil à gestão governamental. A avaliação é um instrumento fundamental voltado para o gerenciamento dos recursos, porém, somente possui validade se seus resultados são utilizados para fins de tomada de decisões ou ações (BIRD, 2006).

Como já exposto no capítulo 3, o processo avaliativo do PPA pretende, justamente, contribuir para a melhoria da gestão pública, incluindo o aperfeiçoamento da comunicação, do aprendizado, da transparência e, principalmente, auxiliando o processo de tomada de decisões. Todavia, ele é bem sucedido neste sentido? O quadro seguinte apresenta as notas dadas ao processo de avaliação dos programas do PPA 2004-2007, entre 0 (muito ruim) e 10 (muito bom), pelos entrevistados:

### Quadro 14 - Respostas da Questão 1:

Questão 1 – Processo de avaliação dos programas do PPA 2004-2007 (0 – muito ruim a 10 – muito bom)											
Identificador	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Entrevistado 1								X			
Entrevistado 2					X						
Entrevistado 3			X								
Entrevistado 4							X				
Entrevistado 5									X		
Entrevistado 6							X				
Entrevistado 7									X		
Entrevistado 8			X								
Freqüência			2		1		2	1	2		

Percebe-se uma grande dispersão entre as opiniões dos entrevistados, com notas variando entre 2 e 8. A média das notas ficou pouco acima de 5 (5,37), sendo a maioria (cinco entrevistados) atribuindo notas acima da média.

O entrevistado 2 ressalta que *“a avaliação no setor público é algo muito difícil e ainda incipiente, mas o PPA abriu um espaço no cronograma de Orçamento e Planejamento para a avaliação”*. Na opinião do entrevistado 4 *“a metodologia não é ruim, apenas ‘capenga’, no entanto, vê-se um processo evolutivo positivo, principalmente, com o MPOG iniciando as consultas das parcerias”*.

Quanto aos problemas, não houve convergência, apenas três principais foram identificados:

- O entrevistado 2 acredita que existe dificuldade em convencer os órgãos em avaliar seus programas. O processo seria melhor se houvesse mais intenção dos órgãos em avaliar. Neste sentido, a

resistência ou ceticismo pode estar relacionado a nossa incipiente cultura avaliativa;

- O entrevistado 3 visualiza problemas na negociação dos programas com a SPI, que limita a discussão em números de programas, e não, nos objetivos dos programas; e
- Numa crítica mais geral da avaliação no Governo Federal, o entrevistado 4 ressalta que *“não tem e não temos a pretensão de fazer a avaliação de resultados. Sempre com produtos e não com resultados (efeitos da população), é assistemática e eventual”*.

Um aspecto importante do processo avaliativo do PPA 2004-2007 é o seu caráter de auto-avaliação, que apesar de indicar um viés pela posição do avaliador, o entrevistado 1 considera que tem permitido alteração nos desenhos e na gestão dos programas de forma gradual, inclusive na correção alocativa de recursos. Ikawa (2006) também acredita nesta hipótese. Contudo, o entrevistado 6 acrescenta que deveria ser complementado com uma visão externa, uma vez que a SPI não altera significativamente, apenas ratifica as avaliações dos gerentes.

As questões seguintes (2 e 3) objetivam verificar se há adequação nos indicadores dos programas do PPA, sejam de resultados ou impacto, com aferição de desempenho dos mesmos. Neste caso, foi ressaltado que a resposta deveria ser relativa aos indicadores do Plano Plurianual e não aos indicadores externos ao PPA.

A relevância dessas questões se deve ao fato de que na conceituação do Modelo de orçamento por resultados como um método integrado de alocação de recursos, os indicadores devem estar inseridos dentro do sistema (DIAMOND, 2005). Em outras palavras, os indicadores de desempenho são considerados os instrumentos objetivos para relacionar as avaliações às decisões. Radin (2006) afirma que o uso de medidas de desempenho tornou-se a doutrina central do Movimento por Resultados (*New Public Government*).

Assim, como capítulo precedente, almejou-se distinguir entre os indicadores de resultados e de impacto, haja vista, a recente preocupação dos teóricos do orçamento por resultados com estes últimos. Para relembrar, basicamente, os indicadores de resultados (*outputs*) são medidas de quantidade de serviços prestados ou quantidades de serviço que possui certa exigência de qualidade, enquanto que os indicadores de impacto (*outcomes*) estão ligados ao

impacto gerado, pelo menos em parte, por causa dos serviços provisionados (MELKERS e WILLOUGHBY, 2005).

O quadro seguinte apresenta as notas dadas à adequação dos indicadores de resultados (eficácia) dos programas do Ministério dos entrevistados. No caso dos gerentes da SPI, vale os indicadores dos ministérios que eles supervisionam. Apenas um entrevistado (8) não possui conhecimento acerca dos indicadores.

**Quadro 15 - Respostas da Questão 2:**

<b>Questão 2 – Indicadores de Programa (resultados/eficácia) (0 – nada apropriado a 10 – muito apropriado)</b>											
<b>Identificador</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<b>Entrevistado 1</b>								X			
<b>Entrevistado 2</b>								X			
<b>Entrevistado 3</b>											X
<b>Entrevistado 4</b>									X		
<b>Entrevistado 5</b>										X	
<b>Entrevistado 6</b>							X				
<b>Entrevistado 7</b>									X		
<b>Entrevistado 8</b>											
<b>Freqüência</b>							1	2	2	1	1

Observa-se convergência entre as notas dadas, variando de 6 a 10. A média das notas foi de 7,8. A alta média reflete a percepção dos entrevistados de que este tipo de indicador não é o problema central, pois normalmente são bem elaborados. Entretanto, os entrevistados 3 e 4 ressaltam problemas na disponibilidade de dados, considerando as limitações nos institutos de pesquisas, principalmente, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

As dificuldades são mais relatadas quando se pergunta sobre a adequação dos indicadores de impacto (efetividade) dos programas. Novamente, no caso dos gerentes da SPI, vale os indicadores dos ministérios que eles supervisionam. O entrevistado (8) não possui conhecimento acerca dos indicadores. As notas da questão três são apresentadas abaixo:

**Quadro 16 - Respostas da Questão 3:**

<b>Questão 3 – Indicadores de Programa (impacto/efetividade) (0 – nada apropriado a 10 – muito apropriado)</b>											
<b>Identificador</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
Entrevistado 1								X			
Entrevistado 2									X		
Entrevistado 3	X										
Entrevistado 4					X						
Entrevistado 5						X					
Entrevistado 6			X								
Entrevistado 7						X					
Entrevistado 8											
<b>Frequência</b>	<b>1</b>		<b>1</b>		<b>1</b>	<b>2</b>		<b>1</b>	<b>1</b>		

Distintamente da questão anterior, o quadro demonstra dispersão entre as notas dos entrevistados, variando de 0 a 8. A média de pontos é de 4,4, ou seja, bem mais baixa do que a média dos indicadores de resultados, o que reflete uma percepção negativa em relação aos indicadores de impacto dos programas do PPA.

Um aspecto relevante é a dificuldade de se avaliar o impacto dos programas, uma vez que as decisões do setor público nem sempre criam uma situação onde é possível determinar de qual programa veio o resultado (RADIN, 2006). Da mesma forma, Sanches (1995) defende que os projetos do setor público e seus produtos costumam contribuir para várias políticas e programas, sendo



praticamente impossível distinguir a magnitude da contribuição para cada um destes e quanto dos seus custos devem ser apropriados em cada caso.

A despeito da avaliação menos favorável, acredita-se que os indicadores de impacto vem crescendo de importância, sendo mais apropriados do que anteriormente (entrevistados 2 e 4). Neste sentido, é ressaltada a evolução das atividades dos institutos de pesquisas, como o INEP.

No entanto, os problemas que mais se destacaram dentre as considerações dos entrevistados são:

- O entrevistado 5 ressalta a existência de outros indicadores paralelos ao PPA com outras metodologias e focos, inclusive com ministérios com departamento e/ou secretaria específicos para realizar atividades de monitoramento e avaliação de programas;
- Os entrevistados 1, 4 e 6 consideram que a mensuração do impacto é de longo prazo e necessita de continuidade na apuração com um mínimo de série histórica, o que converge com a visão de Ikawa (2006) e BIRD (2006); e
- O entrevistado 6 acrescenta o receio dos gerentes em assumir responsabilidade dos indicadores. Sanches (1995) argumenta que existe uma tendência natural dos executores em não informar resultados desfavoráveis.

Com vistas a complementar as duas perguntas anteriores, a questão 4 propõe-se a extrair dos entrevistados as principais deficiências, na mensuração dos indicadores de desempenho, por parte das secretarias.

É notório o consenso que o fator cultural é fundamental na compreensão da avaliação das políticas públicas no Brasil, haja vista a natural resistência dos agentes públicos à questão. Neste tocante, Ataíde (2005) e Ikawa (2006) defendem que fomentar uma cultura de avaliação é essencial para que os benefícios em termos de melhoria da gestão sejam superiores aos custos de operacionalização e exposição.

Neste sentido, o entrevistado 1 argumenta que apesar de haver avanços na qualificação dos dados, prepondera *“um mix de falta de tradição em trabalhar com indicadores, resistências ao modelo, ausência de dados, bem como*

*falta de recursos humanos qualificados para desenvolver o trabalho de monitoramento.”*

Em contraposição, o entrevistado 5 defende que o *“PPA é muito autocrático, metodologia muito rígida com modelagem organizacional mais adequada pra umas do que para outras pastas, sendo umas mais cartesianas e outras mais complexas. Deveria ser pautada menos em números e mais debates”*.

Ademais, algumas dificuldades das secretarias são relatadas:

- A baixa qualificação dos recursos humanos (entrevistados 1, 5, 6, 7). No campo das políticas sociais analisadas (Desenvolvimento Social, Educação e Saúde), o problema agrava-se na medida em que grande parte dos programas é descentralizado, contando com a participação dos entes subnacionais. Nestas esferas o quadro técnico normalmente é mais desqualificado do que no âmbito federal;
- Os entrevistados 3 e 4 convergem numa frase: *“o indicador é a última coisa feita antes de entregar o programa”*; e
- Apesar das deficiências, os entrevistados 5 e 6 acreditam que a cultura de avaliação tem sido mais difundida no curto prazo.

A questão 5 visa descobrir se a transparência e a prestação de contas (*accountability*) dos programas são potencializadas pelo processo de avaliação anual do PPA 2004-2007 e de que forma. A idéia de transparência está diretamente relacionada ao princípio da publicidade na Administração Pública, isto é, a necessidade dos atos administrativos serem expostos à sociedade para fins de controle democrático. Já a prestação de contas, tradução mais próxima de *accountability*, é um conceito mais amplo que pressupõe transparência e adiciona certa responsabilização dos agentes públicos em relação às suas ações.

Dessa forma, a legislação e os documentos oficiais do governo apresentam a intenção da transparência quanto aos resultados das ações governamentais, na medida em que são publicizados (GHIRLANDA, 2002). Enquanto que responder pelos documentos oficiais demonstra uma característica da prestação de contas.

Quanto ao questionamento, não há unanimidade entre os entrevistados. Enquanto metade da amostra defende que o processo avaliativo do PPA amplia a transparência e o *accountability* dos programas, a outra metade discorda.

O primeiro grupo (entrevistados 1,2,6 e 7) argumenta que apesar dos problemas é um bom instrumento que dá visibilidade aos programas e eleva o controle da sociedade e dos órgãos internos e externos de controle e fiscalização. O entrevistado 2 acrescenta que *“com os jornalistas tendo acesso às informações, a confusão dos jornalistas em relação ao planejamento e orçamento está sendo superada. Antes as informações da imprensa eram completamente truncadas e imprecisas sobre o PPA, mas de um tempo pra cá a imprensa tem feito observações de maior qualidade sobre o orçamento e planejamento. A continuidade é positiva”*.

Os que discordam que o processo de avaliação anual PPA amplia a transparência e prestação de contas dos programas (entrevistados 3, 4, 5, 8) alegam, principalmente que quase ninguém lê os relatórios do PPA como expõe o entrevistado 5: *“quem lê o PPA? Quem se baseia no PPA para avaliar os programas, nem o MPOG o utiliza”*. No mesmo sentido, o entrevistado 3 afirma que *“pouca gente lê a avaliação do PPA, inclusive no Congresso, informação demais é falta de transparência”*. Este problema já havia sido detectado no PPA 2000-2004, quando Ghirlanda (2002) coloca que a disponibilização do relatório na Internet não denota a transparência pretendida, haja vista que a linguagem do relatório é técnica e não está “decodificada” para que a sociedade possa compreender o conteúdo da mensagem.

Outra crítica está relacionada ao problema de identificação dos programas governamentais que em alguns casos são distintos do PPA, como bem explicita o entrevistado 3: *“porque a sociedade está focada nos programas institucionais do Governo e não do PPA. Se você observar a propaganda governamental, ela é direcionada aos programas institucionais. Um exemplo gritante é o da Merenda Escolar, que finalmente estão concordando em transformar em programa, um programa de um bilhão e meio de reais, que a LDO determina a regionalização na lei orçamentária, e é uma ação orçamentária do Programa Brasil Escolarizado.”*

Além disso, o processo avaliativo do PPA é considerado um requisito burocrático (entrevistado 8), sem validade efetiva para fins de revisão dos

programas. O que realmente tem efeito são os debates internos entre as secretarias finalísticas e a SPO (entrevistado 4).

#### 5.4.2 – Processo de Alocação de Recursos

Quanto à alocação de recursos, a questão 6 foi desmembrada em três pontos, todos eles se propõem a relacionar a importância da mensuração dos indicadores de desempenho com momentos relevantes da decisão orçamentária – decisão alocativa (LOA), execução orçamentária e redução de custos.

Esses questionamentos apresentam-se de forma complementar ao que foi discutido no capítulo do referencial teórico, no capítulo 4 que procurou relacionar a apuração dos indicadores de desempenho dos programas do MDS, MEC e MS, com a dotação e execução orçamentária. Como é sabido, não foi possível detectar uma correlação direta entre tais variáveis.

No entanto, a questão é oportuna, considerando que o Modelo de orçamento por resultados é caracterizado como a forma de orçamento que relaciona recursos alocados e resultados mensuráveis, sendo a redução da centralização e do controle na gestão orçamentária uma questão fundamental, haja vista que geram ineficiência e custos altos (OCDE, 2005).

Da mesma forma, Melkers e Willoughby (2005) alegam que cada vez mais aumenta a percepção dos gestores locais de que o uso de indicadores de desempenho aprimora as decisões orçamentárias nos EUA.

O quadro seguinte apresenta as opiniões dos entrevistados quanto à importância dos indicadores de desempenho na decisão alocativa. As opções variam *nada importante a muito importante*, incluindo-se a opção *não sei*.

**Quadro 17- Respostas da Questão 6 - I:**

<b>Impacto dos indicadores de desempenho na decisão alocativa (PLOA)</b>					
<b>Identificador</b>	<b>Muito importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Pouco Importante</b>	<b>Nada Importante</b>	<b>Não sei</b>
<b>Entrevistado 1</b>			X		
<b>Entrevistado 2</b>			X		
<b>Entrevistado 3</b>				X	
<b>Entrevistado 4</b>		X			
<b>Entrevistado 5</b>		X			
<b>Entrevistado 6</b>			X		
<b>Entrevistado 7</b>	X				
<b>Entrevistado 8</b>				X	
<b>Freqüência</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>

A configuração das opiniões demonstra uma considerável discordância entre as visões dos entrevistados, o que é muito interessante, em tratando-se de uma questão tão objetiva. Todavia, a maioria dos entrevistados, cinco, acredita que o impacto é pouco ou nada importante.

O entrevistado 7 afirma que os indicadores tendem a ser cada vez mais importante na elaboração do orçamento, no entanto, ressalta que não se pode olhar apenas para o indicador, é importante, também, a questão organizacional. De modo geral, as opiniões indicam que o processo de decisão alocativa perpassa por um conjunto maior de fatores (entrevistado 2, 3, 5, 6, 7 e 8), conforme considerações seguintes:

- O entrevistado 2 argumenta que *“na hora da decisão alocativa, o engessamento do orçamento gera a necessidade de atender o que é urgente. Isto é o que prepondera”*;

- A discussão não se restringe aos indicadores do PPA, pois engloba outros tipos de indicadores, como percentual de execução orçamentária, estudos periódicos, documentos internos e externos, a opinião pública e os inputs políticos, tudo isso influencia a decisão do ministro (entrevistado 5); e
- Os entrevistados 2 e 6 acrescentam que o que prepondera não é se os indicadores são apurados, mas sim, se é prioridade do governo, isto é, o critério político.

Na fase de negociação dentro do Ministério, os entrevistados 1, 2, 5, 6 e 8 defendem que ainda impera os critérios políticos sobre os técnicos. Embora também acredita-se que os bons resultados ou desempenho dos programas auxiliem nas negociações, embora não sejam determinantes (entrevistados 1, 4 e 6). No mesmo sentido, Wildavsky (1982) critica o que considera uma falha a tentativa de apresentar o orçamento-programa como um instrumento neutro, sem política. A realidade mostra que ele é parte integrante do jogo político das ações governamentais.

Quanto à negociação no âmbito do governo, o entrevistado 5 ressalta: *“o papel da Casa Civil como concentrador das informações e avaliações importantes nas decisões orçamentárias”*. Com efeito, percebe-se que, segundo essa opinião, a Secretaria de Planejamento e Investimentos e, conseqüentemente, o Ministério do Planejamento (MPOG), embora atores formalmente centrais no tocante ao planejamento e orçamento, na prática, são considerados co-autores do processo.

Assim, como não foi possível traçar uma correlação entre a apuração de indicadores com a dotação orçamentária no capítulo 4, também não se encontrou relação causal entre a mensuração dos indicadores dos programas com a execução orçamentária desses. Na questão 6, os entrevistados foram perguntados se percebiam essa relação.

**Quadro 18 - Respostas da Questão 6 - II:**

<b>Impacto dos indicadores de desempenho na execução orçamentária</b>					
<b>Identificador</b>	<b>Muito importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Pouco importante</b>	<b>Nada importante</b>	<b>Não sei</b>
<b>Entrevistado 1</b>				X	
<b>Entrevistado 2</b>			X		
<b>Entrevistado 3</b>				X	
<b>Entrevistado 4</b>				X	
<b>Entrevistado 5</b>		X			
<b>Entrevistado 6</b>		X			
<b>Entrevistado 7</b>	X				
<b>Entrevistado 8</b>				X	
<b>Freqüência</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>0</b>

Como no quadro anterior ocorre uma significativa diversidade de opiniões. No entanto, a metade dos entrevistados defende que não existe correlação alguma entre as duas variáveis, quantitativo mais contundente do que no item anterior.

A idéia principal é que a execução está mais relacionada com a capacidade do programa gastar e não com o desenvolvimento dos indicadores (entrevistado 1, 5, 7 e 8). O entrevistado 5 afirma que *“se não executa o orçamento, regularmente, se forma a opinião que para cumprir as mesmas metas, você não precisa daqueles fluxos, mesmo que precise”*.

Do mesmo modo que o item da dotação orçamentária, os entrevistados 3 e 5 defendem que outros indicadores, não os do PPA são utilizados no processo de avaliação do dispêndio, como bem coloca o entrevistado 5: *“não segue a metodologia científica do PPA, mais importante é a lógica orçamentária do que a do PPA”*.

É consensual na literatura de orçamento por resultados a relevância da adoção de indicadores de eficiência ou custos como mecanismos de otimização dos recursos públicos, objetivo este também mencionado no Manual de Avaliação do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2006). Dessa forma, faz-se mister questionar os entrevistados acerca da importância desses indicadores dos programas nos seus ministérios.

**Quadro 19 - Respostas da Questão 6 - III:**

<b>Impacto dos indicadores de desempenho na Redução de Custos (Eficiência)</b>					
<b>Identificador</b>	<b>Muito importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Pouco Importante</b>	<b>Nada Importante</b>	<b>Não sei</b>
<b>Entrevistado 1</b>				X	
<b>Entrevistado 2</b>			X		
<b>Entrevistado 3</b>				X	
<b>Entrevistado 4</b>				X	
<b>Entrevistado 5</b>		X			
<b>Entrevistado 6</b>			X		
<b>Entrevistado 7</b>	X				
<b>Entrevistado 8</b>				X	
<b>Freqüência</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>

Observa-se que a posição preponderante quanto a esta relação é de que existe pouca importância, dois entrevistados, ou nenhuma importância, quatro. A principal razão deste resultado deve-se ao fato de não existir nenhum indicador de eficiência ou de custo nos programas do PPA destas pastas.

O entrevistado 3 alega que *“Não existe uma cultura de redução de custos, os gestores possuem um perfil mais político. Mesmo com altos custos os programas institucionais são politicamente importantes. Esse fator não é determinante”*. A redução de recursos de um determinado programa está



relacionada com a sua capacidade de executar as suas dotações (entrevistado 7). Em outras palavras, o procedimento de redução de custos está mais ligado ao princípio da eficácia do que propriamente aos critérios de eficiência.

Após apresentarmos as visões dos entrevistados acerca da importância dos indicadores de desempenho ou resultados no que tange ao processo alocativo, é possível inferir que, no caso do Governo Federal, esses instrumentos não servem da maneira que se propõem, tanto dentro da conceituação do modelo de orçamento por resultados quanto no Plano de Gestão do PPA 2004-2007. Com efeito, as correlações realizadas na primeira parte do capítulo (indicadores e dotações e indicadores e execução) corroboram para esta constatação.

Sendo assim, a questão 7, de modo complementar, almeja descobrir quais os fatores mais importantes, na opinião dos entrevistados, na hora de se decidir a destinação dos recursos para as pastas e/ou programas. Em outras palavras, quais os fatores que mais pesam no momento das decisões orçamentárias.

Dessa forma, os entrevistados ordenaram de 1 a 8 quais são os principais fatores que influenciam as decisões orçamentárias. A pesquisa computou a pontuação de acordo com a ordem dos fatores, sendo um ponto para o mais importante e oito para o menos, por entrevista. Logo, o fator com menor pontuação é considerado o mais importante na hora da decisão orçamentária. Oito fatores foram elencados pelo pesquisador. Salienta-se que foi aberta a possibilidade de inclusão de novos fatores pelos entrevistados, no entanto, nenhum fator foi acrescido.

**Quadro 20 - Pontuação das respostas da Questão 7:**

<b>Posição</b>	<b>Fatores</b>	<b>Pontos*</b>
1	Compromissos Legais (vinculações e/ou despesas obrigatórias)	12
2	Priorização do Presidente	18
3	Dotações dos exercícios anteriores	25
4	Priorização do Ministro	28
5	Desempenho do Programa	44
6	Compromissos de Estado (Acordos Internacionais)	47
7	Pressões externas das Organizações da Sociedade Civil	48
8	Poder Legislativo	50

\* O entrevistado 2 optou em igualar alguns fatores, portanto, dando o mesmo grau de importância para dois fatores.

Observa-se que o fator *compromissos legais (vinculações e/ou despesas obrigatórias)* é considerado pelos entrevistados como o mais importante. Esse fator, embora pareça lógico, não foi unânime entre todos os entrevistados. Cabe salientar que os *compromissos legais* constituem uma das razões centrais da caracterização do orçamento federal brasileira como incremental (BIRD, 2002; CUNHA e REZENDE, 2004). Na mesma direção, o entrevistado 2 ressalta que a questão está relacionada ao engessamento dos recursos federais.

Relembrando, o processo orçamentário incremental é caracterizado como linear e estável durante períodos de tempo, no qual as tomadas de decisões se fundamentam nos ajustes marginais usando os princípios da “base” e da “divisão justa” (CAIDEN e WILDAVSKY, 1974; DAVIS et al., 1966). Na mesma direção, o entrevistado 6 afirma: “O orçamento é muito incremental, efeito da inércia”.

Em terceiro lugar se encontra justamente as *dotações dos exercícios anteriores* de modo a corroborar com a percepção incremental do orçamento brasileiro (entrevistados 2, 5 e 6). É a partir das dotações anteriores que são elaborados os limites dos órgãos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do MPOG.

A pontuação dos fatores reflete que em todas as entrevistas nenhum fator se mostrou consensual, isto é, prevalecem distintas avaliações em relação à importância desses fatores. Dessa forma, revela-se uma proximidade, com base na percepção dos entrevistados, com o terceiro modelo de tomada de decisão de Allison (1971) – Modelo de Política Burocrática. Em outras palavras, o processo de decisão alocativa do orçamento é entendido como um comportamento governamental resultante de jogos de barganha entre atores e instituições com pesos diferenciados de acordo com a conjuntura ou momento histórico. No mesmo sentido, Hammond (1996) complementa afirmando que a política é resultante da barganha, formação de coalizão e compromisso.

Voltando ao quadro, em segundo e quarto lugar, encontram-se a *priorização do Presidente* e a *priorização do Ministro*. Entretanto, como bem salientado pelos entrevistados 5 e 6, os fatores como *pressões externas das organizações da sociedade civil, compromissos de estado (acordos internacionais)* e *Poder Legislativo* estão interligados aos dois primeiros. Em outras palavras, a complexidade do processo de negociação orçamentária dispersa uma leitura causal nítida entre o papel de cada um desses atores.

A priorização do Presidente quanto a um determinado programa pode estar ligado a sua relação com um movimento social, grupo de interesse ou mesmo com parte de sua base parlamentar. A impressão de que o Presidente ou o Ministro são mais importantes pode encobrir toda uma rede de atores ou coalizões de defesa, tipo *Advocacy Coalition Framework* de Jenkins-Smith e Sabatier (1999), que influenciam os mesmos. Neste sentido, tanto as mudanças marginais quanto as de larga-escala nas políticas públicas são resultantes da interação entre os subsistemas e o comportamento dos decisores, conforme preconiza a Teoria do Pontilhamento-Equilíbrio (*Punctuated Equilibrium Theory*), desenvolvida por Baumgartner et al. (1999).

Entretanto, o aspecto que mais chama a atenção à pesquisa é a posição do fator desempenho do programa, em quinto lugar. Recordando que o pressuposto do orçamento por Resultados é a possibilidade de uma relação direta entre informações de resultados e as decisões orçamentárias Radin (2006). Esta concepção é bem próxima da Teoria da Escolha Racional, ou seja, é possível definir com clareza os objetivos, apresentar alternativas focadas em atingi-los e, logo, optar pela melhor delas. Justamente isto é desconsiderado pelos entrevistados na medida

em que eles optam em colocar o desempenho do programa como fator coadjuvante na hora da decisão alocativa. Em consonância com a Teoria da Racionalidade Limitada (CONLISK, 1996; MOE, 1984). RADIN (2006) apresenta as principais restrições à decisão racional, no trecho abaixo:

“Indivíduos operam de múltiplas formas num mundo cercado de complexidade, ambigüidade sobre números e dados e a presença de várias variáveis interdependentes no sistema. Assim, não é possível pensar apenas em termos de rede não-linear de causas e efeitos.”  
(2006:15)

Por fim, a despeito do caráter incrementalista preponderante no orçamento do Executivo Federal, os entrevistados 5 e 6 defendem que o orçamento do MDS, especialmente o do Programa Bolsa Família, nos últimos três exercícios afastou-se dessa lógica. Como já vimos na primeira parte do capítulo, ambos tiveram uma elevação exorbitante durante os anos analisados, bem distinto das outras pastas (MEC e MS), proporcionalmente. Ademais, o entrevistado 2, do mesmo modo, ressalta o considerável aumento de recursos destinados à pasta da Saúde, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 29 (EC nº 29) de 2000. Sendo possível, portanto, aproximar esses eventos ao processo de julgamento serial de tomada de decisão que culmina em resultados nos quais a maioria das alocações dos programas, na maioria das vezes, diferencia de forma marginal da base histórica. Contudo, ocasionalmente de forma radical e catastrófica, mudanças podem ocorrer (PADGETT, 1980).

Para finalizar este tópico, a questão 8 procura verificar a existência dentro dos ministérios analisados de alguma forma de sistema de incentivo que resulte em premiações ou sanções aos programas de acordo com o atendimento das metas pré-estabelecidas nos indicadores dos programas do PPA 2004-2007.

A pertinência da pergunta se deve ao fato de que a idéia central do orçamento por resultados é que desempenho é importante, mas deve estar integrado a um sistema de *accountability* onde é possível premiar os bons e punir os maus resultados (DIAMOND, 2003a).

Todos os entrevistados foram incisivos em afirmar a não existência de um sistema de incentivos nesses moldes. O entrevistado 1 ressalta que “o desempenho do programa traz a legitimidade para o programa se manter, porém

*não existe um sistema específico de premiação ou punição, sendo isto fruto da natureza do processo”.*

O entrevistado 4 defende que o SIMEC, no Ministério da Educação, funciona como um sistema integrado de planejamento, orçamento e gestão financeira que faz pressão. Sendo ele uma ferramenta gerencial, como também de controle. Enquanto o entrevistado 6 afirma que prevalecem os incentivos informais e pessoais. No mesmo sentido, o entrevistado 3 complementa: *“Incentivo é a decisão do Ministro, se ele avalia que o programa vai mal, ele é extinto”.*

O sucesso de uma reforma pressupõe a ampliação da flexibilidade dos órgãos no acesso e uso de recursos, elevação do ambiente de certeza com relação aos recursos e o aumento da pressão nas agências por melhorias nos resultados dos programas, ou seja, um novo conjunto de incentivos e sanções que lidam os gestores (BRUMBY e ROBINSON, 2005; DIAMOND, 2003a). Com base nesta prescrição, é fácil deduzir que se depender desses pressupostos, especialmente, dos dois primeiros, a implementação do Orçamento por Resultados, via PPA, será fortemente comprometida.

#### *5.4.3 – Percepção da Reforma Orçamentária*

O terceiro tópico visa extrair dos entrevistados suas avaliações e perspectivas quanto ao processo de mudança, introduzido pela reforma orçamentária iniciada no PPA 2000-2003. As duas últimas questões, 9 e 10, portanto, foram elaboradas de acordo com o quarto objetivo específico da pesquisa.

Na questão 9, foi perguntado aos entrevistados se a reforma trouxe avanços ao processo orçamentário do Governo Federal e de que forma. Entre os entrevistados é consensual que ocorreram avanços, inclusive alguns entrevistados defendem a existência de várias melhorias. De modo a auxiliar a compreensão das respostas dos entrevistados, a pesquisa apresenta os avanços de acordo com a importância dada pelos entrevistados.

Dessa forma, o que mais se destacou nas respostas foi a união do planejamento e orçamento, visto como um grande avanço (entrevistados 2,4,5,6 e 8). Nesse sentido, foi salientada a importância do processo de estabilização monetária como facilitador da realização do planejamento (entrevistado 6). Tal constatação foi abordada no decorrer do Capítulo 3 da pesquisa (ATAÍDE, 2005;

IKAWA, 2006). Seguem, então, as principais considerações acerca de planejamento e orçamento:

- O entrevistado 2 acrescenta: *“a união planejamento e orçamento tem mais ganhos do que prejuízos e, por isso, não deveria ser abandonada”*;
- Alguns avanços, embora tenha muito espaço para melhorias (entrevistado 8);
- O entrevistado 2 ressalta que a reforma trouxe a possibilidade de uma maior vinculação entre orçamento e planejamento e assim, aumentou a flexibilidade das alterações dos programas. Enquanto o entrevistado 4 argumenta: *“houve avanços em termos de precisão maior na elaboração dos planos e programas. Antes era muito vago, cabia tudo. A história do Silveira em colocar foco é positiva”* ; e
- Por fim, o entrevistado 5 salienta que o fato de reservar um momento para as pessoas pensarem no que querem fazer é rico e foi o que trouxe a melhoria do planejamento. Tal consideração aproxima-se da perspectiva defendida por Osborne e Gaebler (1994), descrita a seguir:

“O elemento importante não é o plano, mas sim, a atividade do planejamento. Ao criar consenso em torno de uma determinada visão de futuro, a organização ou a comunidade promovem em todos os seus membros uma percepção comum a alcançar.” (1994: 256).

Na mesma maneira, é a percepção de que foi criada com a reforma uma visão mais voltada ao longo prazo com estímulo à continuidade (entrevistados 2), sendo ela extremamente benéfica ao ser aliada à busca por resultados (entrevistados 2 e 3). O entrevistado 3 ressalta que *“a introdução de uma cultura de resultados e avaliação, embora do ponto de vista do modelo não se tenha conseguido alcançar tanto, mas aponta neste sentido”*.

Outro aspecto fundamental da reforma foi a mudança para a classificação funcional e programática, que apesar de formalmente ter sido instituída na década de 70, apenas com o PPA 2000-2004 passou a vigorar na prática

(GIACOMONI, 2005). Os entrevistados 1, 3 e 5 acreditam que este avanço é basilar para a efetiva união entre planejamento e orçamento, como também para os pressupostos do orçamento por resultados.

Foi justamente esta programação que possibilitou um ganho de transparência da matriz orçamentária (entrevistado 3). Enquanto o entrevistado 7 corrobora afirmando que: *“os avanços na transparência possibilitaram que todos tratem de orçamento de forma mais simples. Houve a racionalização e otimização do processo.”*

Finalmente, a questão da ampliação da responsabilização dos agentes públicos foi mencionada. Neste aspecto, Core (2004) argumenta que a reforma deu uma nova configuração para a função de gerência, com o propósito de desenvolver mecanismos que levassem a uma gerência com cobrança de resultados e responsabilidades definidas. Já Pacheco (2004) considera que essa relação se aproxima de um ‘contrato de resultados’, expresso em termos de um programa. O entrevistado 6 incrementa a análise ao constatar que o novo Plano de Gestão do PPA 2004-2007 incorporou mais responsabilidades aos gerentes (Secretário) e introduziu as figuras do coordenador de ação e dos gerentes-executivos, que na visão do entrevistado amplia o modelo de Orçamento por Resultados, na medida em que foram criadas mais instâncias de monitoramento e avaliação voltadas para o alcance dos resultados.

Após discutir os avanços do processo de reforma orçamentária, a questão 10 finaliza a análise das entrevistas também pautada no quarto objetivo específico da pesquisa. Neste questionamento, busca-se identificar, na opinião dos entrevistados, quais seriam as principais dificuldades da reforma, bem como os seus principais desafios.

Primeiro, as principais dificuldades encontradas são discernidas:

- Os entrevistados 3, 6 e 8 argumentam que a metodologia preconizada no PPA criou problemas na execução orçamentária, programas com número enorme de ações e com apenas um produto, como exemplo, o caso do Programa Universidade do Século XXI (entrevistado 3);
- A dificuldade de elaboração de indicadores de desempenho é levantada pelos entrevistados (2, 3 e 7). Neste ponto, o

entrevistado 3 sustenta que *“O PPA, de modo geral, dificulta a mensuração dos indicadores, pois os programas não refletem as visões das políticas públicas das secretarias, considerando a dificuldade da negociação de emplacar programas. No caso do MEC, prepondera uma definição distinta de programas, denominados institucionais, diferenças entre os programas do sítio eletrônico do MEC e dos PPA. Na metodologia do PPA, eles não se enquadram, são consideradas apenas ações orçamentárias. É o caso o Prouni ou Merenda Escola”*; e

- A metodologia do PPA é novamente criticada como um modelo amplo, geral e irrestrito para todas as pastas, independente das particularidades de cada uma (entrevistado 4 e 7). Tal constatação vai ao encontro da crítica de Radin (2006) ao Movimento por Resultados, quanto à tendência de adotar iniciativas de perfil *“one-size-fits-all”*, ou seja, um modelo padrão para ser implementado em qualquer organização ou governo, ignorando assim as particularidades dos mesmos e de seus programas.

Em relação aos desafios da reforma orçamentária; o primeiro é implementar de forma efetiva, uma vez que formalmente ele é vigente, o modelo de gestão do PPA. Isto por si só já é um grande desafio, tendo em vista que pressupõe um amplo processo de integração organizacional (entrevistado 1 e 2).

Além disso, seguem abaixo os principais desafios destacados pelos entrevistados:

- Conforme já discutida anteriormente, a avaliação, pré-requisito para o modelo de orçamento por resultados, é vista com um grande desafio (entrevistados 1, 2 e 6). Neste contexto, destaca-se o aperfeiçoamento da apuração dos indicadores (entrevistado 6) e também a necessidade de se consolidar a responsabilização dos gerentes, por meio de critérios objetivos de premiação ou sanção (entrevistado 2);
- Outro desafio está relacionado à concretização da concepção de transversalidade ou multisetorialidade dos programas, assim como



o estudo do BIRD (2006) menciona. Detectaram-se deficiências, particularmente, no aspecto da responsabilização desse programas. Entretanto, os entrevistados 4 e 5 defendem que não se pode abandonar esta vertente, uma vez que ela é essencial para potencializar as ações do Governo Federal em determinadas áreas; e

- Por fim, um enorme desafio é romper com os problemas de coordenação no ciclo orçamentário no âmbito da estrutura do Governo Federal. Não há clareza de quem é o coordenador do processo (entrevistado 5 e 6). Neste sentido, o entrevistado 5 afirma *“Quem é o agente central do processo de planejamento? A SPI atua apenas como um ator formal, já que as grandes decisões não são discutidas no seu âmbito. Na verdade, o papel central é da Casa Civil durante este governo. Isto se deve pois não há consenso entre iguais, sendo importante alguém que ‘bata o martelo’ na hora das decisões”*.

- 

Apresentadas as dificuldades e desafios da implementação da reforma orçamentária, a pesquisa aproveita para salientar a contribuição do neoinstitucionalismo na análise das mudanças institucionais.

James March e Johan Olsen (1983) defendem que o comportamento é modelado pelas normas culturais e sociais. Neste contexto, as mudanças institucionais, tais como uma reforma administrativa, ocorrem na medida em que se percebe a possibilidade de melhoria, alterando a armação institucional vigente (NORTH, 1990). Entretanto, as informações são geralmente incompletas na percepção dos atores e o modo como elas são processadas afeta a eficiência da mudança institucional, como podemos verificar na exposição das dificuldades e desafios da recente Reforma Orçamentária no Brasil. Segundo North (1990) esses seriam os motivos do gradualismo ou incrementalismo dos processos de mudanças.

Pierson (2004) defende que o viés do *status quo* das instituições é resultante da criação de regras pelos atores que tornam os arranjos existentes difíceis de serem revertidos. Assim, barreiras formais e informais às reformas institucionais são extremamente altas.

Da mesma forma, March e Olsen (1983) defendem que as instituições, tradições e normas não são monolíticas. As tentativas de reformas nas instituições políticas, na maioria das vezes, não atingem o objetivo pretendido, apesar do processo institucional torna possível a mudança, chamando a atenção para a discussão da justificativa e dos mecanismos úteis para ela se realizar.

Outro aspecto importante é a tendência dessas mudanças em instituições complexas serem mais complicadas, uma vez que a complexidade encobre a estrutura causal do sistema que está sendo alterado. O exemplo brasileiro da Reforma do Estado de 1995 confirma a hipótese. A tentativa de se alterar todo o arcabouço institucional do Estado não conseguiu criar argumentos críveis acerca da importância das inovações. As reformas burocráticas requerem um comprometimento de longo prazo, paciência e perseverança, o que aumenta a probabilidade da proposta ser inserida na agenda e cria um clima de viabilidade e legitimidade (MARCH e OLSEN, 1983). Neste aspecto, a reforma orçamentária, iniciada no PPA 2000-2004, a despeito das inúmeras deficiências e limitações, vem ao menos criando consenso que houve avanços e que, de modo geral, a proposta de integração do planejamento e orçamento deve ser implementada.

Após apresentarmos os resultados da pesquisa, o capítulo seguinte traz a consolidação destes resultados, bem como as principais conclusões e comentários acerca do estudo.

## 6 – CONCLUSÃO

A dissertação buscou criar subsídios para analisar as hipóteses da pesquisa. Recordando, a primeira é apesar de formalmente estruturada, a aferição de indicadores de desempenho, principal instrumento do Modelo de orçamento por resultados adotado no Plano Plurianual para fins de monitoramento e avaliação dos programas, não tem sido efetivamente implementada; e a segunda: o Modelo de orçamento por resultados, introduzido pelo PPA 2000-2003 (Avança Brasil) e continuado pelo PPA 2004-2007 (Brasil de Todos), não produziu impacto no aperfeiçoamento do processo orçamentário no âmbito do Executivo Federal.

No esforço de discorrer sobre essas hipóteses, a pesquisa se dividiu em duas partes: uma de caráter quantitativo e outra com enfoque qualitativo. A primeira parte (capítulo 4) almejou expor as questões vitais para se verificar a efetividade dos instrumentos do Plano de Gestão do PPA 2004-2007. Para tanto, procurou-se comparar as orientações do Plano de Gestão e do Manual de Avaliação do PPA com os resultados apresentados na Avaliação Anual dos Programas e do PPA; e também com as informações disponíveis no SigPlan. O objetivo era verificar se os indicadores são realmente apurados e se existe alguma correlação entre o desempenho destes com a dotação e execução orçamentária dos programas. Cabe ressaltar que, por se tratar de um estudo de caso, as correlações se restringiram a três ministérios da área social (MDS, MEC e MS).

A segunda parte da pesquisa (capítulo 5), qualitativa, objetivou, por meio da realização de entrevistas, extrair de pessoas-chave no processo de gestão orçamentária as suas interpretações sobre a reforma introduzida pelo PPA 2000-2003 e continuada pelo PPA seguinte. Neste contexto, a pesquisa buscou analisar a segunda hipótese da pesquisa, sob o ponto de vista destes atores.

Entretanto, antes da apresentação e análise dos resultados, foi necessária a exposição da evolução do orçamento e planejamento no Brasil, destacando não apenas dois episódios importantes (Constituição de 1988 e Reforma Gerencial de 1995), bem como a discussão acerca das experiências anteriores de PPA. Dessa forma, a abordagem histórica é considerada fundamental como contribuição para o entendimento das razões que levaram a temática à agenda governamental, e dos princípios inseridos no novo modelo do PPA.

Ademais, utilizou-se como referencial teórico algumas teorias de análise de processo decisório, as conceituações do Modelo de orçamento por resultados, as teorias relativas às decisões orçamentárias e, ainda, a leitura neoinstitucionalista sobre mudança institucional. Todas elas foram essenciais para ampliar o escopo da discussão acerca da implementação do orçamento por resultados no âmbito do Governo Federal.

Dito isso, partimos, então, para apresentação das principais conclusões da pesquisa, com base nos seus objetivos. O primeiro objetivo específico da pesquisa era verificar se a aferição dos indicadores de programas é efetivamente realizada. Como conclusão, a pesquisa constata que, apesar de apresentar melhorias constantes desde o PPA 2000-2003, a apuração de indicadores de desempenho dos programas é insatisfatória. Durante o período analisado (2004 e 2005), tanto na verificação dos programas de todo o PPA quanto nos três ministérios abordados, ocorre um aumento quantitativo de indicadores e também no número de indicadores apurados. Além disso, na verificação de atendimento das metas dos três ministérios, observa-se uma pequena melhora no último ano. Todavia, de modo geral, a apuração é abaixo do esperado, como por exemplo, em 2004 pouco mais de 40% de todos os indicadores de programas do PPA foram mensurados e, no caso dos indicadores do MDS, MEC e MS, estes tiveram os seguintes percentuais de apuração, 13%, 0% e 68%, respectivamente.

A partir de então, a pesquisa relacionou a apuração destes indicadores com dois aspectos do ciclo orçamentário, são eles: a dotação e a execução orçamentária. Esta etapa estava diretamente relacionada ao segundo objetivo da pesquisa: analisar se instrumentos do orçamento por resultados do PPA 2004-2007, especificamente, a apuração dos indicadores de desempenho dos programas, possui alguma correlação com a dotação e a execução orçamentária. Neste caso, as correlações se restringiram aos programas finalísticos das três pastas supracitadas.

Em ambas as formas de correlação, foi possível verificar casos de programas sem apuração de desempenho que tiveram seus recursos ampliados para o exercício seguinte e um percentual de execução elevado, do mesmo modo, existem casos de programas que possuem indicadores acima da meta estabelecida e que sofreram redução de verbas ou realizaram execuções abaixo da média da pasta. De modo geral, conclui-se que essa forma de aferição de desempenho não

impacta, pelo menos em termos quantitativos, na dotação de recursos dos programas ou nas suas execuções orçamentárias.

A partir da realização de oito (8) entrevistas com pessoas-chave do MEC, MDS, MS e SPI/MPOG, foi possível atingir o terceiro objetivo da pesquisa, extrair a percepção destes atores quanto ao impacto do PPA no aperfeiçoamento do processo orçamentário do Governo Federal. Como se trata de uma questão mais ampla, para analisar este objetivo, os resultados foram divididos em dois tópicos: *processo de avaliação do PPA e processo de alocação de recursos*.

Em relação ao *processo de avaliação do PPA*, de maneira geral, a percepção dos entrevistados indica uma visão negativa e de ceticismo quanto a sua eficácia. A posição converge com recentes avaliações do BIRD (2002; 2006) que apontam que o sistema avaliativo do PPA tem contribuído muito pouco para a melhoria dos programas ou das decisões.

Alguns aspectos foram levantados como obstáculos do aprimoramento do processo avaliativo. O primeiro é a constante resistência dos gerentes de programas em serem avaliados, isto se deve a duas razões principais: incipiente cultura de avaliação no setor público do país e dificuldade de relacionamento dos órgãos setoriais com a SPI, o que culmina em resistência a todo o modelo implementado. Neste último aspecto, inclusive, existem opiniões de que o PPA só torna o processo mais burocratizado.

No que tange aos indicadores de desempenho dos programas, apesar de alguns serem considerados adequados, eles também não são vistos como importantes dentro do processo orçamentário. A situação é agravada, pois prevalece a falta de dados confiáveis e de pessoal qualificado para realizar o monitoramento dos indicadores. Assim, os indicadores do PPA são preteridos por indicadores paralelos.

Quanto aos fatores de transparência e prestação de contas (*accountability*), não existe um consenso entre os entrevistados acerca da importância do processo avaliativo na potencialização destes fatores. É inegável que a realização de uma avaliação anual dos programas e do Plano e a disponibilização de informações por meio de um sistema *online* (SigPlan) aumenta a visibilidade das ações governamentais (BIRD, 2006). Entretanto, não é possível concluir se há clareza na compreensão por parte da sociedade, uma vez que as avaliações anuais são pouco lidas, inclusive pelos órgãos governamentais, e ainda são elaboradas em

linguagem técnica, o que dificulta o entendimento por parte do cidadão comum (GHIRLANDA, 2002).

Um ponto convergente é que a questão do *accountability* é mais restrita do que da transparência. A *accountability* é um elemento central na conceituação do orçamento por resultados, uma vez que se faz necessária a existência de um sistema que possibilite premiar os bons e punir os maus resultados. Entretanto, na visão dos entrevistados, é unânime a inexistência de tal sistema.

A despeito destas limitações, os processos de avaliação anual ao menos contribuem para a abertura de uma oportunidade de discussão interna nas secretarias acerca da concepção, implementação e resultados dos programas, o que pode auxiliar na introdução de melhorias no desenho das políticas públicas.

No tópico seguinte, *processo de alocação de recursos*, primeiramente, verificou-se que é dada pouca importância aos indicadores de programas do PPA na hora da decisão alocativa, o que corrobora com os resultados das correlações do capítulo 4.

Em relação à dotação orçamentária, observa-se que prevalece um amplo conjunto de fatores mais importantes que não incluem o PPA. Nas negociações, os critérios “políticos” são colocados como mais relevantes do que os critérios “técnicos”. Pode-se entender “políticos” os indicadores, como percentual de execução orçamentária, estudos periódicos, documentos internos e externos, a opinião pública e as demandas da sociedade civil organizada, enquanto que os critérios “técnicos” estão relacionados ao desempenho do programa, traduzidos objetivamente por meio de indicadores do PPA.

Quanto à execução orçamentária, a percepção é que neste aspecto o que mais importa é a capacidade de gastar dos programas e, não necessariamente os seus desempenhos, embora exista relação lógica entre o desempenho e a execução. O último aspecto analisado foi a relação entre os indicadores de desempenho e redução dos custos do programa. Neste ponto, novamente há consenso de que os indicadores são irrelevantes na busca por eficiência alocativa, principalmente, pelo fato de não existir nenhum indicador de custo nos programas dos três ministérios analisados. A constatação contribui para a afirmação do BIRD (2002) de que a avaliação de programa do PPA é limitada, pois os inputs não são

contabilizados (salários e custos de capital estão separados em programas globais) e as medidas de desempenho estão longe de serem completas.

Após constatar a pouca relevância da apuração dos indicadores em aspectos centrais do processo orçamentário, a pesquisa buscou conferir quais os principais fatores que influenciam nas decisões orçamentárias, na opinião dos entrevistados. Neste sentido, as respostas trouxeram algumas contribuições à luz das teorias de decisões orçamentárias.

A primeira delas é a visão convergente dos entrevistados quanto à existência de um amplo processo de negociação em torno do orçamento público. Em outras palavras, o processo de decisão alocativa do orçamento é entendido como um comportamento governamental resultante de jogos de barganha entre atores e instituições com pesos diferenciados de acordo com a conjuntura ou momento histórico, perspectiva próxima da defendida no terceiro modelo decisório de Allison (1971) e também em Hammond (1996).

Como já discutido, um dos objetivos do orçamento por resultados é a ruptura com a prática cotidiana do orçamento incrementalista (DIAMOND, 2003a). Cabe recordar a predominante concepção na literatura de que o processo orçamentário no Brasil se enquadra nesta conceituação incremental (BIRD, 2002; CUNHA e REZENDE, 2004). Seguindo esta lógica, alguns entrevistados comentaram as características incrementais e inerciais do orçamento do Governo Federal. Do mesmo modo, dois dos três fatores considerados mais importantes na hora da tomada de decisão orçamentárias são os compromissos legais (vinculações e/ou despesas obrigatórias) e dotações dos exercícios anteriores, ambos complementares do ponto de vista incremental.

Entretanto, é importante ressaltar o caso do orçamento do MDS, especialmente do Programa Bolsa Família, que nos últimos três anos não apenas aumentou de forma substancial como também alterou a composição das despesas discricionárias do orçamento federal. Com efeito, este fato rompe com a perspectiva incremental, uma vez que as alocações para o ministério não se dão de forma marginal da base histórica, mas como uma mudança radical, mais próxima da Teoria do Julgamento Serial de Padgett (1980). Embora, analisar o caráter incremental ou não do orçamento não seja o objeto central da pesquisa, esta é uma área promissora para investigações futuras.

Outro ponto importante na ordenação dos fatores foi o fato de que o desempenho do programa, considerado essencial na conceituação do orçamento por resultados para fins de tomada de decisão, teve pouca importância na opinião dos entrevistados. Diferente dos fatores priorização do Presidente e do Ministro, o que confirma uma relevância maior do critério político em detrimento dos critérios técnicos. Dessa forma, a concepção de tomada de decisão racional com base num conjunto claro de informações por resultados é rechaçada, dando vez a uma perspectiva mais próxima da Teoria da Racionalidade Limitada (MOE, 1984), haja vista à complexidade da arena decisória e as restrições cognitivas dos atores.

Por fim, o quarto objetivo específico da pesquisa - identificar os avanços e dificuldades da Reforma Orçamentária, bem como os principais desafios a serem enfrentados, trouxe a oportunidade de se constatar a percepção de atores importantes sobre este processo de mudança institucional.

O Plano de Gestão do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2004) ressalta que o processo de mudança se dará de forma gradativa. Neste ponto, converge o argumento de Pierson (2004) de que qualquer tentativa de mudança institucional que se propõe a alterar toda uma configuração de instituições formais e informais tende a ser de difícil execução e, portanto, ocorre de modo gradual e/ou incremental. Neste sentido, é natural que ocorressem obstáculos e permaneçam desafios a serem enfrentados.

Nota-se que, contudo, há um consenso acerca da existência de avanços introduzidos pela Reforma. O primeiro dele refere-se à idéia de integração entre orçamento e planejamento que trouxe mais simplificação e visibilidade ao sistema orçamentário brasileiro. Além disso, há uma indicação nítida para uma cultura de resultados com mais preocupação com o fator avaliação, bem como uma maior responsabilização dos gerentes, ao menos do ponto de vista formal. E por fim, a existência de um momento voltado para se pensar no desenho e na estrutura de todas as ações governamentais, o que propicia uma excelente oportunidade para o aprimoramento das políticas governamentais.

No que tange às dificuldades da Reforma, dois aspectos chamaram mais a atenção: a dificuldade de elaboração de indicadores de desempenho e a excessiva padronização do modelo do PPA que não atende às particularidades das distintas áreas setoriais.



Quanto aos desafios, o principal dele é justamente aprimorar o processo de avaliação dos programas, efetivando um sistema de responsabilização com mecanismos de sanções e incentivos atrelados ao desempenho. Isto significa, justamente, implementar o Modelo de orçamento por resultados proposto pelo PPA 2004-2007. Outro desafio é a concretização dos programas denominados multisetoriais ou transversais.

E finalmente, superar o problema da coordenação da gestão orçamentária uma vez que não está bem definido quem é o responsável por esta função. Neste contexto, cabe ressaltar a baixa integração entre as ações da SOF e da SPI, como também a sobreposição de ações entre a SPI e a Casa Civil no que tange às atividades de monitoramento e avaliação dos programas. Acredita-se que a Casa Civil, por ser um órgão da Presidência da República, tenha mais autoridade para a realização destas tarefas do que o MPOG que está no mesmo nível hierárquico dos demais ministérios setoriais.

Portanto, expostas as considerações relativas aos objetivos específicos da pesquisa, é possível discorrer acerca o objetivo geral, qual seja: verificar se o Modelo de orçamento por resultados do PPA 2004-2007 produz impacto no aperfeiçoamento do processo orçamentário no âmbito do Executivo Federal.

Inicialmente, constatou-se que a primeira hipótese foi comprovada, isto é, a mensuração dos indicadores de desempenho não é realizada conforme previsto. Desse modo, como não existe um sistema de avaliação e monitoramento eficaz, a existência de um sistema de prestação de contas (*accountability*) pautado na cobrança por resultados, princípio central do Modelo de orçamento por resultados, é inviabilizada.

A segunda hipótese também foi confirmada. Observou-se que embora o novo modelo de PPA tenha introduzido alguns avanços, estes não foram suficientes para considerar que tenham gerado impacto no aperfeiçoamento do processo orçamentário. Assim, a conclusão central é que, embora formalmente estabelecido dentro do sistema orçamentário, o Modelo de orçamento por resultados não atinge os objetivos pretendidos. Os pressupostos do Modelo ainda não estão institucionalizados, ou seja, colocados em prática de forma satisfatória dentro do funcionamento do Governo Federal. Constatou-se uma fraca tendência ao uso dos instrumentos do Modelo, que em certas ocasiões são considerados apenas

“empecilhos” burocráticos, uma vez que requerem excessiva atenção dos ministérios e que, no entanto, são de pouca utilidade à gestão.

A pesquisa conclui, à luz da literatura do Modelo de orçamento por resultados e de sua crítica, que são duas as dificuldades principais para a implementação deste modelo no sistema orçamentário brasileiro: uma de caráter estrutural e outra de deficiência do próprio modelo.

A primeira dificuldade está relacionada à necessidade de ampliação da flexibilidade dos órgãos no acesso e uso de recursos, elevação do ambiente de certeza com relação aos recursos e o aumento da pressão nos órgãos por melhorias nos resultados dos programas (DIAMOND, 2005; BIRD, 2002). A viabilidade da implementação desses fatores ultrapassa o controle do MPOG, órgão responsável pelo PPA, e do Governo Federal como um todo, pois eles, principalmente os dois primeiros, pressupõem transformações no arcabouço normativo do país e um cenário de estabilidade macroeconômica que países emergentes, como o Brasil, dificilmente têm atingido. É justamente a permanência do cenário de incerteza e pobreza, apresentado por Caiden e Wildavsky (1974) há mais de trinta anos atrás, que ainda prevalece em países como o Brasil.

A segunda dificuldade é afeta propriamente ao modelo. Prevalece o ceticismo quanto à viabilidade da aplicação efetiva dos princípios do orçamento por resultados, tendo em vista que predomina a percepção de que as decisões orçamentárias são predominantemente políticas e não técnicas, perspectiva próxima da tese incrementalista (DAVIS et al., 1966; RADIN, 2006). A decisão orçamentária pautada nos resultados, com base em informação neutra, definição do que está sendo medido e da relação de causa-efeito dos programas, ignora a complexidade de um mundo cercado de ambigüidades em relação a números e dados, a existência de uma arena composta de múltiplos atores e interesses, bem como a presença de diversas variáveis interdependentes no sistema. Logo, a crença de que as decisões podem ser baseadas apenas na análise do desempenho do programa está longe de ser consensual tanto no meio acadêmico quanto dentro do Governo Federal.

## 7 - REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo (org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ABRÚCIO, Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos da Enap*, nº 10, Brasília, 1997.

ALFORD, Robert e FRIEDLAND, Robert. *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: University Press, 1992.

ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Second Edition. New York: Longman, 1971.

\_\_\_\_\_. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. In VIOTTI, Paul R. & KAUPPI, Mark V. (eds), op. cit, 1999 [1969].

ATAÍDE, Pedro. *Avaliação do Plano Plurianual: análise das restrições à sua integração ao ciclo de gestão pública federal*, Dissertação de Mestrado. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, 2005.

BAUMGARTNER, Frank, JONES, Bryan e TRUE, James. Punctuated Equilibrium Theory. In *Theories of the Policy Process*. Edited by Paul A Sabatier, New York: Westview Press, 1999.

BENDOR, Jonathan e HAMMOND, Thomas. Rethinking Allison's Models. *American Political Science Review*, 86, 2, pp. 301-322, 1992.

BEZERRA, Marcus. *Em Nome das Bases: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

BONAFONT, Laura Chaqués. *Rede de Políticas Públicas*. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BIRD. Management and Evaluation within the Plano Plurianual: institutionalization without Impact?. Washington: World Bank, 2006.

BIRD. Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of the Plurianual Planning. *Report* nº 22870-BR, Washington: World Bank, 2002.

BRASIL, República Federativa do. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. In *Manuais de Legislação Atlas*, nº 19, 8ª Edição, São Paulo: Editora Atlas, 1985.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

\_\_\_\_\_. Portaria SEPLAN nº 09, de 28 de janeiro de 1974. *In Manuais de Legislação Atlas*, nº 19, 8ª Edição, São Paulo: Editora Atlas, 1985.

\_\_\_\_\_. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Brasil em Ação*. Brasília, agosto de 1996. Disponível no sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998.

\_\_\_\_\_. Portaria MP nº 42, de 14 de abril de 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.989, de 24 de julho de 2000 (PPA 2000-2003).

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.233, de 06 de outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.933, de 11 de Agosto de 2004 (PPA 2004-2007).

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Elaboração e Gestão do PPA 2000-2003*. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. *Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos*. Brasília, 2004. Disponível no sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).

\_\_\_\_\_. *Manual de Avaliação do PPA 2004/2007, Ano-Base 2005*. Brasília: Dezembro de 2006. Disponível no sítio eletrônico <http://www.planobrasil.gov.br/>.

\_\_\_\_\_. PPA 2004/2007. *Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2004*. Brasília, set/2005. . Disponível no sítio eletrônico <http://www.planobrasil.gov.br/>.

\_\_\_\_\_. PPA 2004/2007. *Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2005*. Brasília, set/2006. . Disponível no sítio eletrônico <http://www.planobrasil.gov.br/>.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*. ENAP, Texto de Discussão, nº 1, Brasília, 2001 (1995).

BRUMBY, Jim e ROBINSON, Marc. Does Performance Budgeting Work: An Analytical Review of the Empirical Literature. *IMF Working Paper 05/210*. Washington: International Monetary Fund, 2005.

CAIDEN, Naomi e WILDAVSKY, Aaron. *Planning and Budgeting in Poor Countries: comparative studies in behavioral sciences*. New York: John Wiley & Sons, 1974.

CALMOM, Katya e GUSSO, Divonzir. A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 25. Brasília: IPEA, jun/dez 2002.

CALMON, Paulo. Avaliação da Reforma Orçamentária de 1988. *Relatório Interno de Pesquisa*, nº 01/95. Brasília: Enap, 1995.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1972.

CONLISK, J. Why Bounded Rationality?. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, Junho, 1996.

CORE, Fabiano. O Processo Orçamentário Brasileiro. *Revista ABOP*, vol. 13, nº 5, mai./set 1992.

\_\_\_\_\_. *Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento*. Enap, Texto para Discussão, nº.44, out 2001.

\_\_\_\_\_. Reformas Orçamentárias no Brasil: Uma Trajetória de Tradição e Formalismo na Alocação dos Recursos Públicos. *In IX Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, Novembro 2004. Disponível no sítio eletrônico [www.clad.org.ve/siare/biblo](http://www.clad.org.ve/siare/biblo). Último acesso em 10/11/06.

CUNHA, Armando. *Manual da Disciplina: Planejamento, Programação e Orçamentação*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP/CIPAD, 1978.

CUNHA, Armando e REZENDE, Fernando. *Contribuintes e Cidadãos compreendendo o Orçamento Federal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Orçamento Público e a Transição do Poder*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DAVIS, Otto, DEMPSTER, Michael e WILDAVSKY, Aaron. A Theory of the Budgetary Process. *American Political Science Review*, Vol LX, nº 8, set/1966.

DIAMOND, Jack. Performance Budgeting: Managing the Reform Process. *IMF Working Paper 03/33*. Washington: International Monetary Fund, 2003a.

\_\_\_\_\_. From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. *IMF Working Paper 03/169*. Washington: International Monetary Fund, 2003b.

\_\_\_\_\_. Establishing a Performance Management Framework of Government. *IMF Working Paper 05/50*. Washington: International Monetary Fund, 2005.

FOWLER, Floyd. *Survey Research Methods*. Applied Social Research Methods Series, Vol. 1, 3a edição. Califórnia: Sage Publications, 2002.

FREDERICKSON, George e SMITH, Kevin. *Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press, 2003.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, ano 54, nº 4, out-dez 2003.

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

GARCIA, Ronaldo. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. IPEA, Texto para Discussão, nº 776. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. O Desenvolvimento Rural e o PPA 2000/2003: Uma Tentativa de Avaliação. IPEA, Texto para Discussão, nº 938. Brasília, 2003.

GHIRLANDA, Marta. *O Processo Institucional de Avaliação do Governo Federal Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Departamento de Administração da UNB, Novembro/2001.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13a edição. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4a edição. São Paulo: Editora Atlas, 1994.

HAMMOND, Thomas. Agenda Control, Organizational Structure and Bureaucratic Politics. *American Journal of Political Science*. 2, 1986.

HOLANDA, Nilson. Relatório sobre a Experiência Brasileira e o Caso do Brasil em Ação. *Projeto de Fortalecimento da Função Avaliação na América Latina*. Brasília: IPEA/BID, 1999.

IKAWA, Cristiane. A Aplicabilidade da Experiência Chilena no Orçamento voltado para resultados à realidade brasileira. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – Res Pública*. Vol. 5, nº1, 2006.

JENKINS-SMITH, Hank. Explaining change in policy subsystems: analysis of coalition stability and defection over time. *American Journal of Political Science*, 35 (4), 1991.

JENKINS-SMITH, Hank & SABATIER, Paul. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14 (1), 1999.

JERVIS, Robert. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

JONES, Bryan. *Reconceiving Decision Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy*. Chicago: University Press, 1994.

JONES, Bryan. *Politics and the Architecture of Choice*. Chicago: University Press, 2001.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2a edição. Estados Unidos: Addison and Wesley Educational Publishers, 1995.

LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981 (1961).

LINTZ, Alexandre e MARTINS, Gilberto. *Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

KRASNER, Stephen. Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, nº 7, Verão 1972.

MACHADO, Érica e ROCHA, Paulo. O Processo Orçamentário da União e as Políticas públicas no Brasil. *Relatório Interno de Pesquisa*, nº 05/95. Brasília: Enap, 1995.

MARCH, James. e OLSEN, Johan. *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press:1983.

MARCH, James e SIMON, Herbert. *Organizations*. New York: Wiley, 1968.

MARTINS Luciano. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. ENAP, *Cadernos ENAP*, nº 8, Brasília, 1997.

MATIAS PEREIRA, José. *Finanças Públicas – A Política Orçamentária no Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*. Brasília: IPEA, Vol. 2, 1993.

MATUS, Carlos e MAKÓN, Marcos. Bases Teóricas do Orçamento por Programa. *Revista ABOP*, vol.5, nº 1, jan./abr, 1980.

MELKERS, Julia e WILLOUGHBY, Katherine. The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*. Vol. 58, nº 1, 1998.

\_\_\_\_\_. Report on Survey of State and Local Government use and Reporting of Performance Measures First Questionnaire Results. *Governmental Accounting Standards Board National Academy of Public Administration*, Washington, set/1997.

\_\_\_\_\_. Performance Measurement at the state and local levels: a summary of surveys results. *Governmental Accounting Standards Board National Academy of Public Administration*. Washington, nov/2002.

\_\_\_\_\_. Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review*, Vol. 65, nº, mar/abr 2005.

MOE, Terry. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, nº 28, 1984.

NISKANEN, William. *Bureaucracy and public economics*. 2a edição. New York: Aldershot: Edward Elgar, 1994.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

OCDE/PUMA. Estudos sobre orçamento e gestão nos países da OCDE – uma proposta de estrutura. *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 4, out/dez 2002.

OECD. *Modernising Government:: The Way Forward*. Paris, 2005.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo – Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público*. Brasília: Co-Edição Ed. MH Comunicação/Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 1994.

OSBORNE, David e HUTCHINSON, Peter. *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*. New York: Basic Books, 2004.

PADGETT, John. Bounded Rationality in Budgetary Research. *American Political Science Review*, 74, 1980.

PACHECO, Regina. Contratualização de Resultados no Setor Público: A Experiência Brasileira e o Debate Internacional. *In IX Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, nov/2004.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15, 2000.

PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul e SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. *American Political Science Association Meeting*. Washington, 2000.

RADIN, Beryl. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, And Democratic Values*. Washington: Georgetown University Press, 2006.

RIBEIRO, Jorge. Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá*, out/2003.



ROCHA, Paulo Eduardo. *O Legislativo Brasileiro e a Consolidação Democrática: Uma Visão a Partir da Comissão Mista de Orçamento*. Monografia de Graduação apresentada ao Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 1995.

SANCHES, Osvaldo. Processo Orçamentário Federal: Problemas, causas e indicativos de soluções. *Revista de Administração Pública - FGV*, nº 5, 1995.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, MPOG. *Manual Técnico de Orçamento nº 02*, 2000.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS (SPI/MPOG). *Plano Plurianual 2000-2003*, uma análise dos quatro anos de implementação, mimeo, 2004

SENADO FEDERAL/CONORF. *Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumos dos Projetos de Lei do Plano Plurianual/ 2004-2007 e do Orçamento 2004*. Maio/2004.

SHEINGATE, Adam. Entrepreneurs, Institutions, and American Political Development. *American Political Science Association*, ago-set, 2002.

SHEPSLE, Kenneth e BONCHEK, Mark. *Analyzing Politics: rationality, behavior and institutions*. New York: WWW Norton, 1997.

SIMON, Herbert. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4ª edição. New York: The Free Press, 1997 (1947).

SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. *Revista do Serviço Público*, ano 55, nº 4, out-dez, 2004.

TSEBELIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto player no presidencialismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 12, nº 34, 1997.

TULLOCK, Gordon e BUCHANAN, James. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Michigan: Ann arbor paperback, 1962.

WEINGAST, Barry. *Rational-Choice Institutionalism*. in *Political Science: The State of the Discipline*, eds. I. Katznelson and H. Milner. New York: WWW Norton, 2002.

WILDAVSKY, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown, 1964.

WILDAVSKY, Aaron. *The New Politics of the Budgetary Process*. 5ª edição, New York: Longman Classics Series, 1972.

WILDAVSKY, Aaron. A Economia Política de Eficiência, Análise de Custo-Benefício, Análise de Sistemas e Orçamento-Programa. *In Política X Técnica no Planejamento*. Eds. Ray Bromley e Eduardo Bustelo. Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

WILDAVSKY, Aaron. Salvando a Análise de Políticas do Método de Orçamento-Programa. *In Política X Técnica no Planejamento*. Eds. Ray Bromley e Eduardo Bustelo. Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

WILDAVSKY, Aaron. *Budgeting: A comparative Theory of the Budget Processes*. New Brunswick: Transaction Books, 1986.

WWW.PLANEJAMENTO.GOV.BR – Sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Último acesso em 15/12/006.

WWW.PLANOBRASIL.GOV.BR - Sítio eletrônico do Programa Brasil em Ação. Último acesso em 12/12/006.

WWW.SIGPLAN.GOV.BR - *Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento*. Último acesso em 10/12/006.

WWW.SIORG.REDEGOVERNO.GOV.BR - *Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal*. Último Acesso em 10/01/2007.

YIN, Robert. *Case Study Research: Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Vol. 5. California: Sage Publications, 2002.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, Time and Multiple Streams. *In Theories of the Policy Process*, Ed. Paul A Sabatier. New York: Westview Press, 1999.

ZAPICO, Eduardo. La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario. *Revista do Serviço Público*, ano 52, nº 2, abr/jun 2001.

## APENDICE A - Roteiro da Entrevista

1. O Sr(a) analisa o processo de avaliação dos programas do PPA 2004-2007 como (0 – muito ruim a 10 – muito bom):

Processo de Avaliação dos Programas do PPA 2004-2007										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2. Em relação aos indicadores dos programas de seu Ministério, eles, de modo geral, são apropriados para mensurar os resultados do programa – eficácia (0 – nada apropriado a 10 – muito apropriado)?

Indicadores de Programa (resultados)										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

3. E para aferir o impacto dos programas - efetividade (0 – nada apropriado a 10 – muito apropriado)?

Indicadores de Programa (impacto)										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4. Quais os principais obstáculos encontrados pelas Secretarias finalísticas para mensurar os indicadores de desempenho?

5. O processo de avaliação anual do PPA amplia a transparência e a prestação de contas (accountability) dos programas? Como?

6. No que tange à alocação de recursos, qual a importância da mensuração dos indicadores de desempenho dos programas quanto:

**1. Decisão alocativa (PLOA)?**

<b>Dotação Orçamentária</b>				
<b>Muito importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Pouco importante</b>	<b>Nada importante</b>	<b>Não sei</b>

**2. Execução orçamentária dos programas?**

<b>Execução Orçamentária</b>				
<b>Muito importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Pouco importante</b>	<b>Nada importante</b>	<b>Não sei</b>

**3. Redução dos custos do programa?**

<b>Redução de Custos (Eficiência)</b>				
<b>Muito importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Pouco importante</b>	<b>Nada importante</b>	<b>Não sei</b>

7. Ordene os principais fatores que, em sua opinião, influenciam as decisões orçamentárias (dotação):

<b>Fatores</b>	<b>Posição</b>
Dotações dos exercícios anteriores	
Desempenho do Programa	
Priorização do Presidente	
Priorização do Ministro	
Compromissos Legais (Vinculações e/ou Despesas Obrigatórias)	
Compromissos de Estado (Acordos Internacionais)	
Pressões externas das Organizações da Sociedade Civil	
Poder Legislativo	
Outros: _____	

8. Existe, no seu Ministério, algum sistema de incentivo que resulte em premiações ou sanções aos programas de acordo com o atendimento das metas pré-estabelecidas?

9. Em relação à Reforma Orçamentária, iniciada no PPA 2000-2003, o Sr(a) acredita que houve avanços no ciclo orçamentário do Governo Federal? Quais?

10. O Sr(a) consegue identificar as dificuldades centrais da Reforma? E os principais desafios?

## ANEXO I - Variação da Dotação Orçamentária (por Programa e Ministério) e Indicadores Apurados

Tabela I – Variação 2004/2005 e Indicadores Apurados (2004) – MDS

Cod. Programa	Programa	Lei + Créditos			% de variação	Indicador Apurado 2004	Meta/Indicador		
		2004	2005				abaixo	dentro	Acima
65	Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	4.688.418.730	5.133.533.864	9,5%	1	1			
68	Erradicação do Trabalho Infantil	190.000.915	540.427.211	184,4%	0				
70	Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	379.222.848	357.867.152	-5,6%	0				
1011	Rede Solidária de Restaurantes Populares	21.790.950	38.006.800	74,4%	0				
1049	Acesso à Alimentação	175.978.457	160.972.702	-8,5%	0				
1051	Banco de Alimentos	5.628.100	0	-100,0%	0				
1093	Atendimento Integral à Família	105.431.000	139.900.391	32,7%	1	1			
1282	Proteção Social à Pessoa Idosa	3.422.610.067	3.602.201.929	5,2%	0				
1335	Transferência de Renda com Condiionalidades	5.025.653.081	5.617.510.000	11,8%	0				
	<b>Total dos Programas Finalísticos</b>	<b>14.014.734.148</b>	<b>15.590.422.054</b>	<b>11,2%</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
	<b>Total Ministério</b>	<b>14.336.507.580</b>	<b>15.997.744.394</b>	<b>11,6%</b>					

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados

Tabela II – Variação 2005/2006 e Indicadores Apurados (2005) – MDS

Cod. Programa	Programa	Lei + Créditos			% de variação	Indicador Apurado 2005	Meta/Indicador		
		2005	2006				abaixo	dentro	Acima
65	Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	5.133.533.864	0	-100,0%	0				
68	Erradicação do Trabalho Infantil	540.427.211	357.795.565	-33,8%	1		1		
70	Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	357.867.152	0	-100,0%	0				
1011	Rede Solidária de Restaurantes Populares	38.006.800	0	-100,0%	1	1			
1049	Acesso à Alimentação	160.972.702	619.050.424	284,6%	0				
1093	Sistema Unico de Assistencia Social	139.900.391	0	-100,0%	0				
1282	Proteção Social à Pessoa Idosa	3.602.201.929	0	-100,0%	0				
1335	Transferência de Renda com Condiionalidades	5.617.510.000	8.911.703.950	58,6%	0				
1384	Proteção Social Básica	9.093.602.945	11.519.690.996	26,7%					
1385	Proteção Social Especial	139.900.391	161.295.839	15,3%					
	<b>Total dos Programas Finalísticos</b>	<b>15.590.422.054</b>	<b>21.569.536.774</b>	<b>38,4%</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	
	<b>Total Ministério</b>	<b>15.997.744.394</b>	<b>21.759.937.884</b>	<b>36,0%</b>					

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados

## ANEXO I - Variação da Dotação Orçamentária (por Programa e Ministério) e Indicadores Apurados

**Tabela III – Variação 2004/2005 e Indicadores Apurados (2004) – MEC**

		Lei + Créditos			Meta/Indicador			
Cod. Programa	Programa	2004	2005	% de variação	Indicador Apurado 2004	abaixo	dentro	Acima
1060	Brasil Alfabetizado	167.426.969	634.699.735	279%	0	0		
1061	Brasil Escolarizado	4.160.521.813	1.534.056.376	-63%	0	0		
1062	Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e	1.280.825.540	1.107.965.565	-13%	0	0		
1065	Educação na Primeira Infância	46.864.582	16.629.600	-65%	0	0		
1066	Escola Básica Ideal	4.239.633	0	-100%	0	0		
1070	Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino	12.485.196	0	-100%	0	0		
1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educ	89.249.773	827.915.032	828%	0	0		
1073	Universidade do Século Xxi	7.749.490.925	8.636.123.671	11%	0	0		
1075	Escola Moderna	390.860.194	0	-100%	0	0		
1374	Desenvolvimento da Educação Especial	0	73.895.715					
1375	Desenvolvimento do Ensino da Pós-	0	678.250.937					
1376	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	0	1.169.403.499					
1377	Educação para a Diversidade e Cidadania	0	66.712.347					
1378	Desenvolvimento do Ensino Médio	0	223.497.985					
<b>Total dos Programas Finalísticos</b>		<b>13.901.964.625</b>	<b>14.969.150.462</b>	<b>7,7%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total Ministério</b>		<b>19.521.090.512</b>	<b>21.022.574.093</b>	<b>7,7%</b>				

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados

**Tabela IV – Variação 2005/2006 e Indicadores Apurados (2005) - MEC**

		Lei + Créditos			Meta/Indicador			
Cod. Programa	Programa	2005	2006	% de variação	Indicador Apurado 2005	abaixo	dentro	Acima
1060	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e	634.699.735	694.879.887	9,5%	6	5	1	
1061	Brasil Escolarizado	1.534.056.376	2.527.890.999	64,8%	2		2	
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional	1.107.965.565	1.252.180.414	13,0%	2	1	1	
1065	Desenvolvimento da Educação Infantil	16.629.600	27.941.100	68,0%	4	3		1
1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educ	827.915.032	567.613.678	-31,4%	5	3	2	
1073	Universidade do Século XXI	8.636.123.671	10.314.611.189	19,4%	6	1	3	2
1374	Desenvolvimento da Educação Especial	73.895.715	87.932.458	19,0%	4	2		2
1375	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Cie	678.250.937	746.785.886	10,1%	5	3	2	
1376	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	1.169.403.499	1.403.856.587	20,0%	2			2
1377	Educação para a Diversidade e Cidadania	66.712.347	61.647.349	-7,6%	0			
1378	Desenvolvimento do Ensino Médio	223.497.985	109.330.065	-51,1%	4			4
<b>Total dos Programas Finalísticos</b>		<b>14.969.150.462</b>	<b>17.794.669.612</b>	<b>18,9%</b>	<b>40</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
<b>Total Ministério</b>		<b>21.022.574.093</b>	<b>23.748.237.937</b>	<b>13,0%</b>				

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados

## ANEXO I - Variação da Dotação Orçamentária (por Programa e Ministério) e Indicadores Apurados

**Tabela V – Variação 2004/2005 e Indicadores Apurados (2004) - MS**

Cod. Programa	Programa	Lei + Créditos			% de variação	Indicador Apurado 2004	Meta/Indicador		
		2004	2005				Abaixo	Dentro	Acima
1185	Assistência Suplementar à Saúde	88.119.185	110.189.980	25,05%	5	1	4		
1186	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	525.671.000	592.243.010	12,66%	3	1		2	
1187	Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças transmitidas por Vetores e Zoonoses	20.478.500	0	-100,00%	4	2	2		
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	267.696.681	211.528.642	-20,98%	0				
1203	Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	1.168.570.000	1.356.502.862	16,08%	4	1	3		
1214	Atenção Básica em Saúde	4.748.048.183	5.574.129.201	17,40%	3	1	2		
1215	Alimentação Saudável	13.541.850	17.855.240	31,85%	1			1	
1216	Atenção Especializada em Saúde	772.678.855	786.409.768	1,78%	1	1			
1218	Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	17.530.000	14.030.500	-19,96%	2	1		1	
1220	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	16.496.951.492	17.437.349.208	5,70%	3	2	1		
1287	Saneamento Rural	91.826.411	97.649.000	6,34%	0				
1289	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	196.324.000	187.475.701	-4,51%	1	1			
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	260.094.520	281.284.725	8,15%	1		1		
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	1.998.873.900	2.496.188.076	24,88%	0				
1300	Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	123.604.700	124.110.000	0,41%	0				
1303	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Extern	193.970.014	266.354.664	37,32%	2	2			
1306	Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transm	824.194.800	807.057.000	-2,08%	3	3			
1307	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	40.300.000	45.024.200	11,72%	3		3		
1308	Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	69.258.000	68.060.000	-1,73%	2	1		1	
1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	377.762.600	299.658.960	-20,68%	0				
1312	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	74.437.000	88.888.520	19,41%	4	1		3	
6021	Atenção Integral à Saúde da Mulher	7.216.000	7.510.000	3,9%	0				
	<b>Total Programas Finalísticos</b>	<b>28.369.931.691</b>	<b>30.887.866.257</b>	<b>8,88%</b>	<b>42</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	
	<b>Total Ministério</b>	<b>38.216.590.428</b>	<b>42.931.340.522</b>	<b>12,34%</b>	<b>42</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados



## ANEXO I - Variação da Dotação Orçamentária (por Programa e Ministério) e Indicadores Apurados

**Tabela VI – Variação 2005/2006 e Indicadores Apurados (2005) - MS**

Cod. Programa	Programa	Lei + Créditos			% de variação	Indicador Apurado 2005	Meta/Indicador		
		2005	2006				abaixo	dentro	Acima
1185	Assistência Suplementar à Saúde	110.189.980	109.798.652	-0,36%	4		2	2	
1186	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	592.243.010	792.235.524	33,77%	4		3	1	
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	211.528.642	222674830	5,27%	5	1	4		
1203	Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis	1.356.502.862	1.291.370.854	-4,80%	2	1	1		
1214	Atenção Básica em Saúde	5.574.129.201	6.596.093.529	18,33%	4		2	2	
1215	Alimentação Saudável	17.855.240	21.737.645	21,74%	3	3			
1216	Atenção Especializada em Saúde	786.409.768	884.246.300	12,44%	1		1		
1218	Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	14.030.500	0	-100,00%	3		2	1	
1220	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	17.437.349.208	18.883.300.358	8,29%					
1287	Saneamento Rural	97.649.000	196.247.749	100,97%	0				
1289	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	187.475.701	254.558.576	35,78%	4		3	1	
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	281.284.725	308.499.290	9,68%	2	1		1	
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	2.496.188.076	2.624.485.902	5,14%	2		1	1	
1300	Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	124.110.000	138.847.884	11,87%	5	2	1	2	
1303	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Extern	266.354.664	277.708.779	4,26%	3		1	2	
1306	Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transm	807.057.000	1.303.838.000	61,55%	3		3		
1307	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	45.024.200	48.062.975	6,75%	2		2		
1308	Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	68.060.000	65.414.677	-3,89%	1			1	
1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	299.658.960	374.112.012	24,85%	2	1	1		
1312	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	88.888.520	96.501.605	8,56%	7	1	5	1	
1370	Vigilância e Prevenção de doenças e agravos não transmissíveis	7.510.000	9.600.000	27,83%	2		2		
1371	Vigilância Ambiental em Saúde	10.867.000	11.875.947	9,28%	3	2	1		
6021	Atenção Integral à Saúde da Mulher	7.500.000	0	-100,00%	2		2		
	<b>Total Programas Finalísticos</b>	<b>30.887.866.257</b>	<b>34.511.211.088</b>	<b>11,73%</b>	64	12	37	15	
	<b>Total Ministério</b>	<b>42.931.340.522</b>	<b>44.276.153.673</b>	<b>3,13%</b>			52		

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados

## ANEXO II - Execução Orçamentária (por Programa e Ministério) e Indicadores Apurados

**Tabela I – Execução Orçamentária 2004 e Indicadores Apurados (2004) – MDS**

2004							Meta		
Cod. Programa	Programa	Dotação (R\$ 1,00)	Liquidado (R\$ 1,00)	% de Execução	Indicadores Apurados	Abaixo	Dentro	Acima	
65	Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	4.688.418.730	4.664.641.999	99,5%	1	1			
68	Erradicação do Trabalho Infantil	190.000.915	189.270.760	99,6%	0				
70	Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	379.222.848	353.523.353	93,2%	0				
1011	Rede Solidária de Restaurantes Populares	21.790.950	21.120.950	96,9%	0				
1049	Acesso à Alimentação	175.978.457	173.127.146	98,4%	0				
1051	Banco de Alimentos	5.628.100	5.549.478	98,6%	0				
1093	Atendimento Integral à Família	105.431.000	80.328.803	76,2%	1	1			
1282	Proteção Social à Pessoa Idosa	3.422.610.067	3.093.766.306	90,4%	0				
1335	Transferência de Renda com Condiçionalidades	5.025.653.081	4.980.412.147	99,1%	0				
	<b>Total dos Programas Finalísticos</b>	<b>14.014.734.148</b>	<b>13.561.740.942</b>	<b>96,8%</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
	<b>Total do Ministério</b>	<b>14.336.507.580</b>	<b>13.862.759.868</b>	<b>96,7%</b>					

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados

**Tabela II – Execução Orçamentária 2005 e Indicadores Apurados (2005) – MDS**

2005							Meta		
Cod. Programa	Programa	Dotação (R\$ 1,00)	Liquidado (R\$ 1,00)	% de Execução	Indicadores Apurados	Abaixo	Dentro	Acima	
65	Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	5.389.178.894	5.377.379.698	99,8%	0				
68	Erradicação do Trabalho Infantil	542.927.211	540.771.002	99,6%	1		1		
70	Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	357.867.152	349.370.252	97,6%	0				
1011	Rede Solidária de Restaurantes Populares	38.006.800	34.773.975	91,5%	1	1			
1049	Acesso à Alimentação	160.972.702	150.918.562	93,8%	0				
1093	Sistema Unico de Assistencia Social	140.190.391	133.170.514	95,0%	0				
1282	Proteção Social à Pessoa Idosa	4.129.224.860	4.125.308.525	99,9%	0				
1335	Transferência de Renda com Condiçionalidades	4.713.929.777	4.517.675.932	95,8%	0				
	<b>Total dos Programas Finalísticos</b>	<b>15.472.297.787</b>	<b>15.229.368.460</b>	<b>98,4%</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	
	<b>Total do Ministério</b>	<b>15.997.744.394</b>	<b>15.742.105.074</b>	<b>98,4%</b>					

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados

## ANEXO II - Execução Orçamentária (por Programa e Ministério) e Indicadores Apurados

**Tabela III – Execução Orçamentária 2004 e Indicadores Apurados (2004) - MEC**

		2004				Meta			
Cod. Programa	Programa	Dotação (R\$ 1,00)	Liquidado (R\$ 1,00)	% de Execução	Indicadores Apurados	Abaixo	Dentro	Acima	
1060	Brasil Alfabetizado	167.426.969	163.038.875	97,4%	0	0			
1061	Brasil Escolarizado	4.160.521.813	3.804.445.152	91,4%	0	0			
1062	Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	1.280.825.540	1.205.211.560	94,1%	0	0			
1065	Educação na Primeira Infância	4.239.633	1.248.474	29,4%	0	0			
1066	Escola Básica Ideal	46.864.582	19.406.784	41,4%	0	0			
1070	Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino	12.485.196	8.137.348	65,2%	0	0			
1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	89.249.773	69.780.251	78,2%	0	0			
1073	Universidade do Século XXI	7.749.490.925	7.631.208.288	98,5%	0	0			
1075	Escola Moderna	390.860.194	231.142.306	59,1%	0	0			
<b>Total dos Programas Finalísticos</b>		<b>13.511.104.431</b>	<b>12.902.476.732</b>	<b>95,5%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>			
<b>Total do Ministério</b>		<b>19.521.090.512</b>	<b>18.388.018.036</b>	<b>94,2%</b>					

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados

**Tabela IV – Execução Orçamentária 2005 e Indicadores Apurados (2005) - MEC**

		2005				Meta			
Cod. Programa	Programa	Dotação (R\$ 1,00)	Liquidado (R\$ 1,00)	% de Execução	Indicadores Apurados	Abaixo	Dentro	Acima	
1060	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	685.407.290	673.239.956	98,2%	6	5	1		
1061	Brasil Escolarizado	1.733.281.971	1.653.068.099	95,4%	2		2		
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional	1.230.692.289	1.020.824.724	82,9%	2	1	1		
1065	Desenvolvimento da Educação Infantil	16.629.600	8.594.976	51,7%	4	3		1	
1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	820.887.032	807.837.284	98,4%	5	3	2		
1073	Universidade do Século XXI	9.465.154.599	8.060.157.153	85,2%	6	1	3	2	
1374	Desenvolvimento da Educação Especial	74.514.480	68.030.085	91,3%	4	2		2	
1375	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação	678.402.874	658.941.582	97,1%	5	3	2		
1376	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	1.043.719.875	989.044.586	94,8%	2			2	
1377	Educação para a Diversidade e Cidadania	57.151.390	54.871.802	96,0%	0				
1378	Desenvolvimento do Ensino Médio	300.692.927	279.603.131	93,0%	4			4	
<b>Total dos Programas Finalísticos</b>		<b>16.106.534.327</b>	<b>14.274.213.378</b>	<b>88,6%</b>	<b>40</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	
<b>Total do Ministério</b>		<b>22.329.424.928</b>	<b>20.028.496.794</b>	<b>89,7%</b>					

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados

## ANEXO II - Execução Orçamentária (por Programa e Ministério) e Indicadores Apurados

**Tabela V – Execução Orçamentária 2004 e Indicadores Apurados (2004) - MS**

2004								
						Meta		
Cod. Programa	Programa	Dotação (R\$ 1,00)	Liquidado (R\$ 1,00)	% de Execução	Indicadores Apurados	Abaixo	Dentro	Acima
1185	Assistência Suplementar à Saúde	88.119.185	84.765.421	96,19%	5	1	4	
1186	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	525.671.000	518.128.115	98,57%	3	1		2
1187	Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças transmitidas por Vetores e Zoonoses	20.478.500	17.766.743	86,76%	4	2	2	
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	267.696.681	264.099.457	98,66%	0			
1203	Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	1.168.570.000	1.109.595.102	94,95%	4	1	3	
1214	Atenção Básica em Saúde	4.748.048.183	4.615.550.192	97,21%	3	1	2	
1215	Alimentação Saudável	13.541.850	12.443.984	91,89%	1			1
1216	Atenção Especializada em Saúde	772.678.855	604.619.147	78,25%	1	1		
1218	Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	17.530.000	14.462.951	82,50%	2	1		1
1220	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	16.496.951.492	16.331.696.176	99,00%	3	2	1	
1287	Saneamento Rural	91.826.411	67.226.581	73,21%	0			
1289	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	196.324.000	183.776.508	93,61%	1	1		
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	260.094.520	248.740.758	95,63%	1		1	
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	1.998.873.900	1.796.282.093	89,86%	0			
1300	Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	123.604.700	79.404.249	64,24%	0			
1303	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas	193.970.014	147.052.065	75,81%	2	2		
1306	Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	824.194.800	809.752.092	98,25%	3	3		
1307	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	40.300.000	35.119.589	87,15%	3		3	
1308	Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	69.258.000	61.997.479	89,52%	2	1		1
1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	377.762.600	320.176.796	84,76%	0			
1312	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	74.437.000	50.261.323	67,52%	4	1		3
	<b>Total dos Programas Finalísticos</b>	<b>28.369.931.691</b>	<b>27.372.916.821</b>	<b>96,49%</b>	<b>42</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>8</b>
	<b>Total do Ministério</b>	<b>38.216.590.428</b>	<b>36.535.773.481</b>	<b>95,60%</b>				

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados

## ANEXO II - Execução Orçamentária (por Programa e Ministério) e Indicadores Apurados

**Tabela VI – Execução Orçamentária 2005 e Indicadores Apurados (2005) - MS**

2005								
Cod. Programa	Programa	Dotação (R\$ 1,00)	Liquidado (R\$ 1,00)	% de Execução	Indicadores Apurados	Meta		
						Abaixo	Dentro	Acima
1185	Assistência Suplementar à Saúde	110.189.980	98.367.635	89,27%	4		2	2
1186	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	592.243.010	544.488.693	91,94%	4		3	1
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	211.528.642	172.449.167	81,53%	5	1	4	
1203	Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis	1.356.502.862	1.270.612.567	93,67%	2	1	1	
1214	Atenção Básica em Saúde	5.574.129.201	5.386.876.569	96,64%	4		2	2
1215	Alimentação Saudável	17.855.240	15.365.436	86,06%	3	3		
1216	Atenção Especializada em Saúde	786.409.768	538.239.722	68,44%	1		1	
1218	Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	14.030.500	12.213.397	87,05%	3		2	1
1220	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	17.437.349.208	17.269.042.533	99,03%	0			
1287	Saneamento Rural	97.649.000	88.187.156	90,31%	0			
1289	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	187.475.701	178.661.448	95,30%	4		3	1
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	281.284.725	254.843.247	90,60%	2	1		1
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	2.496.188.076	2.188.475.779	87,67%	2		1	1
1300	Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	124.110.000	119.965.482	96,66%	5	2	1	2
1303	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas	266.354.664	221.892.466	83,31%	3		1	2
1306	Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	807.057.000	804.352.249	99,66%	3		3	
1307	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	45.024.200	41.578.485	92,35%	2		2	
1308	Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	68.060.000	64.564.612	94,86%	1			1
1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	299.658.960	265.001.321	88,43%	2	1	1	
1312	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	88.888.520	59.965.771	67,46%	7	1	5	1
1370	Vigilância e Prevenção de doenças e agravos não transmissíveis	7.510.000	6.149.898	81,89%	2		2	
1371	Vigilância Ambiental em Saúde	10.867.000	8.444.500	77,71%	3	2	1	
6021	Atenção Integral à Saúde da Mulher	7.500.000	3.628.089	48,37%	2		2	
	<b>Total dos Programas Finalísticos</b>	<b>30.887.866.257</b>	<b>29.613.366.222</b>	<b>95,87%</b>	<b>64</b>	<b>12</b>	<b>37</b>	<b>15</b>
	<b>Total do Ministério</b>	<b>42.931.340.522</b>	<b>40.139.578.749</b>	<b>93,50%</b>				

Fontes: SigPlan e Câmara dos Deputados