



AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DO PPA: ESTUDO DE CASO DA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO POR DESEMPENHO

PPA'S PROGRAM ASSESSMENT: A CASE STUDY OF THE PERFORMANCE-BASED BUDGETING IMPLEMENTATION

Pedro Luiz Costa Cavalcante, MSc.

Universidade de Brasília/Brazil
pedrocavalcante@hotmail.com

RESUMO

O objetivo da pesquisa é verificar se o modelo de orçamento por desempenho, introduzido a partir do PPA 2000-2003, produz impacto no modo de formulação do orçamento do Governo Federal. Mais especificamente, se os resultados das avaliações dos programas do PPA influenciam as decisões acerca da alocação dos recursos orçamentários. Para tanto, a pesquisa utiliza principalmente a regressão simples para apresentar a relação entre o desempenho do programa e a sua decisão alocativa. Por se tratar de um estudo de caso, a pesquisa restringiu-se aos programas dos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Educação e da Saúde. Os resultados demonstram não haver relação direta entre as duas variáveis (desempenho do programa e decisão alocativa). Portanto, conclui-se que a introdução do modelo de orçamento por desempenho, a despeito de algumas contribuições, de modo geral, não produziu alterações significativas na gestão orçamentária federal.

Palavras-Chave: Avaliação de políticas sociais; Orçamento; Indicadores de Desempenho; Gestão por Resultados.

ABSTRACT

The research's goal is to analyse the impact of the performance-based budgeting model, introduced by the PPA 2000-2003, on the Federal Government budgeting. More specifically, whether the program's assessments of the PPA have influence on decisions regarding the allocation of public resources. Therefore, the inquiry runs a simple regression to show the relationship between program performance and its allocative decision. Considering it is a case study, the research was restricted to programs of the Ministries of Social Development, Education and Health. The results show no straightforward relationship between these two variables (program performance and allocative decision). Therefore, we conclude that the introduction of performance-based budgeting model, despite some contributions, generally did not produce significant changes on the management of the federal budgeting.

Keywords: Social policies assessment; Budgeting; Performance indicators; Management focused on outcomes.

1 INTRODUÇÃO

Allen Shick (1995 apud GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006) define o orçamento como um processo de alocação de recursos públicos no qual prevalece o princípio da escassez. O processo de elaboração orçamentária é, portanto, uma tarefa extremamente complexa, pois fundamenta-se, em um primeiro momento, na negociação intra-governamental pela partilha dos recursos e, em um segundo momento, na competição pelo incremento do montante alocado, que converge para uma potencial situação de afastamento do ponto de Pareto-ótimo.

A existência de uma teoria orçamentária, contudo, tem sua origem no debate iniciado por V.O. Key (1940 apud GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006). A questão central podia ser formulada da seguinte forma: o que leva o governante a decidir pela aplicação do montante de recursos x na atividade a ao invés de alocá-los na atividade b? Desde então diversos modelos vêm sendo elaborados e testados com vistas a responder tal questão. O debate mais recente gira em torno do denominado orçamento por desempenho ou *performance-based budgeting*.

O orçamento por desempenho é considerado uma estratégia operacional desenvolvida no âmbito do *New Public Management* (NPM)¹ – a Nova Gestão Pública – que permanece na agenda governamental de países desenvolvidos e em desenvolvimento nas últimas duas décadas. A origem do movimento por resultados nas ações do governo pode ser interpretada como consequência da situação de crise fiscal que assolou diversos países a partir da década de 80 e das pressões da sociedade civil por melhorias na eficiência e efetividade da oferta dos bens e serviços públicos (OSBORNE; HUTCHINSON, 2004).

De modo geral, o modelo de orçamento por desempenho pode ser entendido como uma forma de orçamento que relaciona “recursos alocados”, de um lado, e “resultados mensuráveis em termos de políticas públicas”, de outro, de modo a criar informações que auxiliem o processo de tomada de decisão pelos governantes e gestores públicos (BRUMBY; ROBINSON, 2005; OCDE, 2005).

As reformas orçamentárias, normalmente, fundamentam-se na tentativa dos governos de promover melhorias na qualidade dos bens e serviços ofertados, bem como de prover informações completas e confiáveis para tomada de decisão orçamentária. Para tanto, o orçamento por desempenho visa basear a alocação de recursos de acordo com as metas e os objetivos de programas, bem como indicadores ou medidas de eficiência e efetividade, dentro de um sistema de *accountability*² dos gestores que premia os bons resultados e puna os resultados ruins.

A ênfase na melhoria da gestão dos recursos públicos é importante na medida em que os orçamentos públicos em geral – e o orçamento federal brasileiro, em particular – convivem com um fator limitador das escolhas alocativas, a rigidez orçamentária. Quanto mais aumentam o tamanho e a abrangência do orçamento, mais ele se torna inflexível e restrito. Nesse contexto, é evidente a tentativa dos reformistas em romper com a prática cotidiana do orçamento incrementalista, que consiste na tomada de decisões fundamentadas em ajustes marginais, baseados nas dotações dos exercícios anteriores (DAVIS et al., 1966).

No Brasil, a reforma que implantou o orçamento por desempenho representou uma tentativa de introdução de novo instrumento para o aprimoramento da gestão orçamentária do Governo Federal. As mudanças vinham sendo debatidas internamente no governo desde 1996 e ganharam forma no escopo do novo desenho de Plano Plurianual (PPA). O PPA 2000-2003, e o que lhe seguiu (PPA 2004-2007), procuraram incorporar os princípios do orçamento com foco nos resultados. Entretanto, importa questionar em que medida as mudanças propostas efetivamente alteraram o modo de se formular e desenhar o orçamento do Governo Federal? Esta pesquisa visa abordar os efeitos da gestão por resultados no processo orçamentário, mais especificamente, de que maneira a mensuração do desempenho dos programas governamentais, objetivamente traduzido pelos seus indicadores, impactaram na decisão alocativa.

2 AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DO PPA E O ORÇAMENTO POR DESEMPENHO

A concepção do Plano Plurianual formalmente envolve a orientação para a alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional. O Decreto n° 2.829, de outubro de 1998, base legal para o novo PPA, fixa os princípios de gerenciamento dos programas e do Plano e cria a obrigação de avaliação anual de desempenho de todos os programas. Os programas devem ser mensuráveis por um ou mais indicadores estabelecidos no Plano e na revisão anual (GARCES; SILVEIRA, 2002). Logo, criou-se o alicerce do orçamento por desempenho no processo orçamentário do governo brasileiro, tendo destaque os papéis da avaliação e do monitoramento no novo desenho institucional.

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 (CALMON; GUSSO, 2003).

É nítida a crença de que as inovações do modelo de PPA poderiam criar 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.

Nesse sentido, os fundamentos da concepção que embasou a estruturação do orçamento por desempenho no Brasil aproximam-se do arcabouço teórico do *NPM* (ABRUCIO, 2006), haja vista sua opção por incorporar alguns princípios caros àquele movimento, quais sejam:

- a) lógica da competição – nesse caso, de cunho interno aos órgãos da administração pública federal – que em tese sinalizaria, por intermédio dos custos e da qualidade dos programas, quem deveria ser premiado e quais programas requerem reformulações;
- b) primazia da hierarquia burocrática, por intermédio da qual aos governantes e altos burocratas são conferidos competência e os instrumentos objetivos (indicadores de desempenho) para que possam avaliar, de forma comparativa, os resultados alcançados pelos programas e, assim, implementar as ações de incentivo e punição;
- c) finalmente, a transparência diante da sociedade – forjada sob a égide da pretensa objetividade conferida pelos indicadores de desempenho – que permitiria a assunção de mecanismos de responsabilização da administração pública.

Estaria configurada, dessa forma, uma estratégia de “competição administrada” no âmbito do Governo Federal, instrumentalizada pelo novo desenho do processo de planejamento e orçamento. Os métodos gerenciais ali enraizados, ao enfatizarem a centralidade do controle *a posteriori* dos resultados da ação governamental, ao adotarem indicadores de desempenho e processos de avaliação sistemáticos como parâmetros da ação administrativa, ao fomentarem a introdução de uma cultura voltada à satisfação das metas públicas e, finalmente, ao “contratualizarem” – por intermédio do PPA – a responsabilidade de cada órgão segundo objetivos claramente definidos em sistemas de indicadores, buscaram impor uma nova estrutura de incentivos no âmbito da administração pública federal: de uma lado, critérios objetivos – formalizados *ex ante* – de avaliação dos resultados da ação dos diversos órgãos, de outro, a sinalização – *ex post* – dos possíveis impactos orçamentários que tais resultados poderiam acarretar (ABRUCIO, 2006).

O PPA 2004-2007, intitulado Brasil de Todos, trouxe alguns aprimoramentos em relação ao anterior, sem contanto, abrir mão dos princípios do orçamento por desempenho. O trecho abaixo extraído do Plano de Gestão 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. (BRASIL, 2004, p. 18)

O PPA 2004-2007 implantou o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual que tinha como finalidade (BRASIL, 2006):

- a) Proporcionar maior transparência às ações de governo;
- b) Auxiliar a tomada de decisão;
- c) Promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações;
- d) Aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas.

Nota-se que o Plano preconiza objetivos vitais do modelo de orçamento por desempenho, tais como: a melhoria da qualidade dos serviços e bens ofertados, o aprimoramento da comunicação, a transparência e a prestação de contas dos dirigentes (*accountability*). Além disso, o Plano de Gestão (BRASIL, 2004) também contemplava o principal objetivo da adoção do orçamento por desempenho, qual seja, a possibilidade de se tomar decisões acerca da alocação de recursos com base em um conjunto confiável e abrangente de informações, como se pode aferir a partir do seguinte trecho:

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. (BRASIL, 2004, p. 7)

O processo de avaliação anual dos programas e do Plano é essencial para a consolidação do orçamento por desempenho dentro do ciclo orçamentário do Governo Federal, uma vez que ele é formalmente o instrumento utilizado para subsidiar a formulação anual do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Nesse contexto, os indicadores de desempenho apresentam-se como uma forma objetiva de apurar os resultados anuais dos programas: tais indicadores são peças-chave na engrenagem do novo PPA. De acordo com Melkers e Willoughby (2005), os indicadores são a forma mais objetiva de se aferir os resultados de um programa governamental.

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

Melkers e Willoughby (1998) argumentam que o uso de indicadores de desempenho melhora a comunicação dentro do governo, avança nas discussões sobre os resultados das suas ações e ilumina decisões orçamentárias, provendo informações adicionais e relevantes.

Todavia, a apuração dos indicadores dos programas do PPA anterior (2000-2003) apresentou um desempenho decepcionante na aferição de resultados (SPI, 2004). Com relação ao PPA 2004-2007, alguns avanços são visíveis, como veremos com mais profundidade na seção seguinte. Porém, a pergunta basilar é: em que medida os resultados mensurados por intermédio dos indicadores dos programas impacta o processo de decisão alocativa? Os programas com indicadores que atingiram ou superaram as suas metas foram contemplados com acréscimos de recursos e, simultaneamente, os programas com baixo desempenho foram penalizados com cortes orçamentários, conforme preconiza o orçamento por desempenho?

Sendo assim, a pesquisa visa demonstrar, quantitativamente, qual a relação entre essas duas variáveis: “resultados dos programas” (mensurados por seus indicadores constantes no PPA) e “dotações orçamentárias” (mensuradas pelo montante de recursos públicos alocados no orçamento federal). Em outras palavras, a introdução desse novo instrumento para a gestão orçamentária no Governo Federal – o orçamento por desempenho – realmente inovou no modo de se formular e desenhar o orçamento público?

3 METODOLOGIA APLICADA

Para analisar a efetividade do orçamento por desempenho no Governo Federal, a pesquisa opta por um estudo de caso que focaliza três unidades de análise, o que caracteriza o desenho do estudo de caso como simples e incorporado, isto é, dentro de um caso único, dá-se atenção a várias unidades (YIN, 2002). A pesquisa não se limita a uma única tipologia de análise, pois são incorporados aspectos da revisão documental, da pesquisa bibliográfica e, principalmente, do método quantitativo.

As unidades de análise foram 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 dessas pastas. Esse tipo de programa governamental resulta na oferta direta de bens e serviços para a sociedade e corresponde a maioria dos indicadores de desempenho do PPA. O recorte se deve em razão da importância destes Ministérios na esfera das políticas sociais e, conseqüentemente, pelo fato de que seus orçamentos representavam aproximadamente 67% das despesas discricionárias do orçamento do Governo Federal³.

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

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. 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.

Primeiramente, é apresentada uma análise da mensuração dos indicadores gerais dos programas do PPA, presentes nos Relatórios Anuais dos Programas e do PPA dos exercícios de 2004 e 2005 e no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPlan), de modo a verificar sua evolução.

Em seguida, são descritos os resultados dos indicadores das três pastas escolhidas no mesmo período. No ano de 2004, são analisadas as avaliações dos resultados de 37 programas e, no ano seguinte, o quantitativo se amplia para 44 programas.

Por fim, são apresentadas as correlações entre a “apuração dos resultados dos indicadores” e as “dotações orçamentárias destes programas nos exercícios seguintes”. Desse modo, é possível verificar uma eventual relação entre a mensuração dos resultados dos programas e a efetiva alocação dos recursos. Os dados do Orçamento da União foram extraídos do sítio eletrônico da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional.

Para elaborar as correlações, a pesquisa utilizou a regressão simples que relaciona o comportamento entre duas variáveis. A regressão visa simular em que medida a variável independente X (percentual de indicadores que atingiram ou superaram a meta pré-estabelecida) influencia a variável dependente Y (dotação orçamentária do programa no exercício seguinte). O modelo de regressão escolhido é o diagrama de dispersão, que possibilita uma análise espacial das relações de causa-efeito entre essas duas variáveis.

Vale ressaltar as dificuldades para obtenção das informações das metas anuais dos indicadores, uma vez que essas não são públicas. Isto demonstra uma contradição em relação a um dos objetivos do PPA: dar transparência às ações governamentais. Todavia, a pesquisa contou com a colaboração dos responsáveis pelo monitoramento do PPA nos três ministérios estudados, que cederam tais informações.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Processo avaliativo do PPA

O Plano de Gestão do PPA (2004) apresentou uma estratégia consistente de avaliação e monitoramento, na medida em que almejou subsidiar o processo de aperfeiçoamento contínuo do desenho e da implementação dos programas, a partir da aferição dos resultados medidos por intermédio de indicadores.

Uma inovação do PPA 2004-2007 foi a implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação. 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 este o *locus* responsável pela consolidação das avaliações dos gerentes dos programas, conforme ilustra a figura abaixo:



Figura 1 - Etapas e instâncias da Avaliação dos Programas e do PPA⁴

Fonte: Manual de Avaliação do PPA 2004/2007, Ano-Base 2005.

O objetivo central era permitir que os resultados da avaliação pudessem subsidiar a tomada de decisão em diferentes níveis: estratégico (Ministros e Comitê de Coordenação de Programas), tático (gerentes, gerentes-executivos e coordenadores de ação) e operacional (coordenadores de ação e sua equipe).

A avaliação anual de programas e a avaliação setorial são implementadas por intermédio 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 os consolida e encaminha ao MPOG. Esse, por sua vez, inclui análises das variáveis macroeconômicas, do cenário que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias e da conjuntura, 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: a) a avaliação quanto à concepção do programa; b) a avaliação quanto à implementação do programa, e; c) a avaliação quanto aos resultados do programa. Todas as etapas são importantes para o alcance dos objetivos da avaliação. Contudo, a terceira etapa (avaliação quanto aos resultados do programa) possui patente centralidade no âmbito da concepção do modelo de orçamento por desempenho. Nesse contexto, a elaboração, o acompanhamento e a apuração dos indicadores são ações essenciais com vistas a tornar a avaliação de resultados mais objetiva e, conseqüentemente, mais crível.

Após essa breve introdução da estrutura avaliativa do PPA, passamos a analisar a situação dos indicadores do Plano. Nesse caso, incluem-se os indicadores de todos os programas do PPA, estejam eles apurados ou não. Após esta contextualização, a segunda parte restringe a análise aos programas finalísticos do MDS, MEC e MS, abordando o quantitativo de programas e indicadores, efetiva apuração e se os resultados estão de acordo com as metas estabelecidas. Por fim, são apresentados os diagramas de dispersão que propiciam a análise das relações entre a variável independente (percentual de indicadores que atingiram ou superaram a meta pré-estabelecida) e a variável dependente (variação da dotação orçamentária do programa entre dois exercícios).

4.2 Análise das Avaliações Anuais dos Programas e do Plano Plurianual 2004-2007

A mensuração dos indicadores dos programas do PPA vem passando por um processo de aprimoramento desde sua introdução no Plano Plurianual de 2000-2003. Dos seiscentos e sessenta e três (663) indicadores existentes no último ano do Plano, apenas duzentos e sessenta (260) foram apurados - aproximadamente 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), ou 18%, do total de trezentos e noventa e dois (392) possuíam um indicador com o índice previsto (SPI, 2004).

A partir de uma comparação com o PPA 2004-2007, é possível verificar o aumento do percentual de programas finalísticos e de serviços ao Estado com indicadores, proporção que alcançou, em 2005, 94%. Quanto à apuração dos indicadores, pouco mais da metade dos indicadores 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), em 2005, são preocupantes.

4.3 Mensuração de Indicadores do MDS, MEC e MS

Na análise específica dos três Ministérios 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.

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. Nesse sentido, a figura seguinte retrata o desempenho dos indicadores apurados, considerando que a categoria “Abaixo” significa meta não atingida, “Dentro” remete à meta atingida e, finalmente, “Acima” corresponde à meta superada:

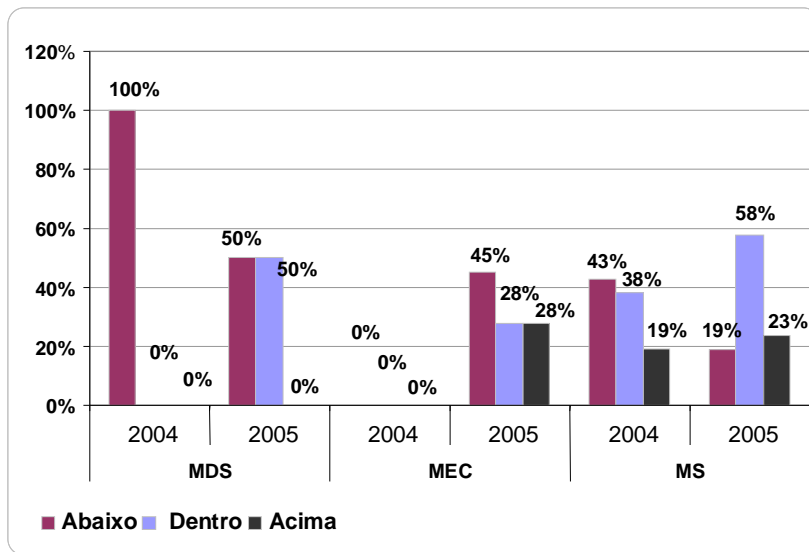


Figura 2 - Desempenho dos indicadores apurados (MDS, MEC e MS)

Fonte: SIGPlan

A figura traz informações díspares tanto em termos institucionais quanto intertemporais. No entanto, cabe a ressalva de que o atingimento de alto índice de desempenho não caracteriza, necessariamente, uma implementação bem sucedida dos programas, haja vista que esta aferição de desempenho diz respeito aos programas que tiveram seus indicadores apurados, excluindo-se, portanto, aqueles sem indicadores e com indicadores não-apurados. Dito isso, 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. Porém, em 2005, mais de 40% dos indicadores ficaram abaixo da meta prevista, um percentual bastante elevado. Por fim, o Ministério da Saúde, 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, 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 um determinado órgão federal?

4.4 Indicadores de programas e dotações orçamentárias

O primeiro passo é relacionar os programas às dotações orçamentárias autorizadas. A análise possibilita aferir se existe relação direta entre a variável independente, o desempenho do programa mensurado por meio dos seus indicadores (eixo X), e a variável dependente, as oscilações dos recursos destinados anualmente a esses programas (eixo Y). Nessa relação bivariável, apresentada nos gráficos de dispersão, utiliza-se como eixo X o

percentual de indicadores que atingiram ou superaram a meta pré-estabelecida e, como eixo Y, a variação na dotação orçamentária do programa no exercício seguinte à aferição daqueles indicadores.

As figuras seguintes apresentam dois gráficos de dispersão com recortes distintos. No primeiro, estão incluídos todos os programas finalísticos das três pastas analisadas no estudo de caso, no entanto, algumas oscilações orçamentárias destoam demasiadamente do padrão de variação do orçamento, o que poderia prejudicar a análise. No sentido de minimizar tais distorções e projetar uma situação mais razoável para elaborar inferências, é formulado um segundo recorte de programas, excluídas todas as variações nas dotações que excedam 100%. Com efeito, três programas foram extraídos na Figura 3.

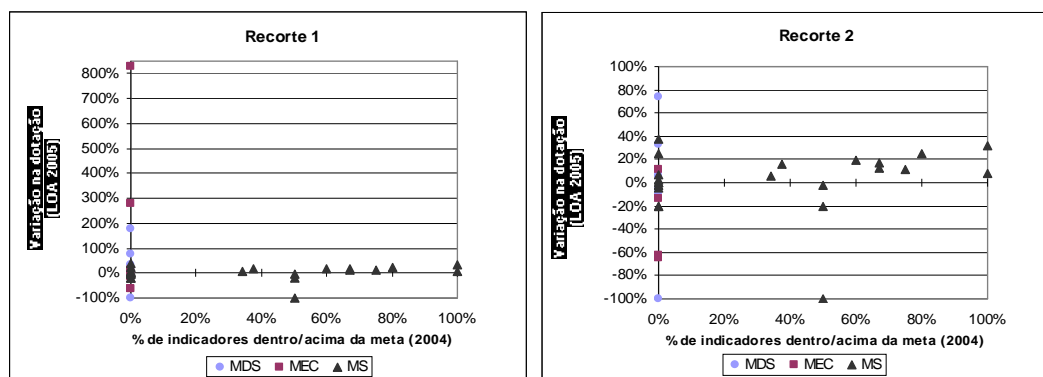


Figura 3 – Impacto intertemporal do desempenho dos indicadores na dotação orçamentária dos programas (2004/2005)

Com base no recorte 2 é possível observar que apesar de a maioria dos programas (63%) não ter obtido bom desempenho, a dotação orçamentária variou, principalmente, entre 20% e -20% (eixo Y). Infere-se que o desempenho dos programas, aferidos pelos indicadores (ano 2004), não apresenta relação causal com a alocação de recursos no exercício seguinte (ano 2005). Caso isso ocorresse, o gráfico deveria apresentar uma projeção linear crescente entre as variáveis, isto é, na medida em que fossem elevando o percentual dos indicadores (eixo X) maior seria a posição do programa no eixo Y.

Os programas que tiveram seus desempenhos acima de 50% demonstram uma tendência de elevação da dotação, embora também não seja linear. Como exemplo, os dois únicos programas que alcançaram 100% dos indicadores dentro ou acima da meta (Alimentação Saudável e Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue) tiveram variações distintas, o primeiro 32% e o segundo 8%. No caminho oposto, o programa com a maior elevação dos recursos (Rede Solidária de Restaurantes Populares) obteve 0% na variável referente ao desempenho.

Outro aspecto relevante é a disparidade entre as oscilações nas dotações, que variam de -100% (extinção do programa) a 74%, enquanto que a variação dos orçamentos globais dos programas finalísticos do MDS, MEC e MS variaram 11%, 11% e 9% entre 2004 e 2005. Portanto, os incrementos e decréscimos orçamentários dos programas não ocorreram de forma similar ao total dos recursos destinados às pastas.

Ademais, conforme já abordado, nota-se a disparidade entre a apuração dos indicadores dos programas das três pastas. No ano de referência de 2004, apenas o Ministério da Saúde apresentou programas com

desempenho acima de 0%, no entanto, isto não refletiu em diminuição de recursos para as outras pastas, o que mais uma vez corrobora a inexistência de uma relação causal entre as duas variáveis. Cabe ressaltar que o Ministério da Educação, diferentemente dos demais, sofreu uma alteração significativa na configuração dos seus programas entre 2004 e 2005, sendo essa a principal razão da não-apuração dos indicadores.

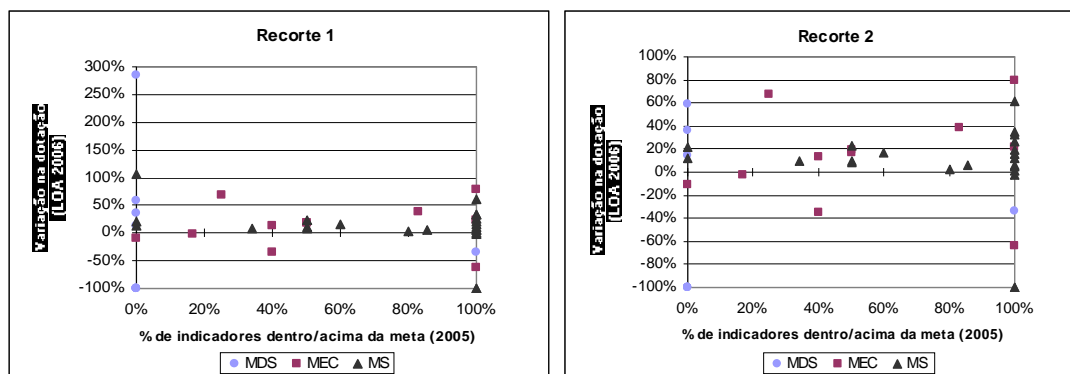


Figura 4 - Impacto intertemporal do desempenho dos indicadores na dotação orçamentária dos programas (2005/2006)

Na segunda amostra, a pesquisa realizou o mesmo procedimento no segundo recorte: dos programas que excederam 100% na variação orçamentária, apenas dois foram excluídos.

Observa-se, nesse segundo recorte, uma dispersão maior que na simulação anterior, sendo a apuração de 100% dos indicadores do MEC e a melhoria na apuração dos indicadores do MS as razões da mudança. Mais uma vez a maioria dos programas que obtiveram 0% nos indicadores (ano 2005) não foi penalizada com diminuição dos recursos (ano 2006). Novamente, boa parte dos programas que atingiram 50% ou mais foram contemplados com acréscimos nas dotações, no entanto, essa relação não é linear, haja vista que alguns programas alcançaram excelente resultados (100%) e mesmo assim sofreram reduções de recursos, como exemplo, o programa Desenvolvimento do Ensino Médio.

A disparidade entre as oscilações nas dotações também chama a atenção, que variam de -100% (extinção do programa) a 79%, enquanto que a variação dos orçamentos globais dos programas finalísticos do MDS, MEC e MS variaram 43%, 31% e 15% em 2004. Novamente, os incrementos e decréscimos orçamentários dos programas não seguiram uma distribuição igualitária.

Vale destacar que as mudanças na configuração dos programas têm forte influência na alocação dos recursos, tendo em vista que alguns aparecem como extintos, mas na verdade há ocorrências de programas que são fundidos ou se tornam ação de outro programa já existente. Ambos os casos impactam na dotação dos programas que foram mantidos, normalmente, elevando os seus recursos. Entretanto, essas situações não interferem na relação entre as duas variáveis de modo a prejudicar a validade da relação, uma vez que as ocorrências de tais eventos são pequenas em relação à amostra.

5 CONCLUSÃO

Embora a avaliação dos programas do PPA e sua relação com a decisão alocativa sejam temas ainda pouco abordados no âmbito da administração pública brasileira, é inegável a importância dessas questões diante dos desafios crescentes do setor público. Desafios esses que incluem, principalmente, a ampliação da transparência governamental e da accountability, bem como a promoção de efetividade e eficiência na oferta dos serviços públicos.

Nesse contexto, a reforma que almejou implementar pressupostos do orçamento por desempenho pode ser considerada uma estratégia importante para o aprimoramento da gestão orçamentária do Governo Federal. Todavia, como este estudo pode demonstrar, poucos avanços foram alcançados no sentido de se alterar o modo de elaborar o orçamento público no país.

Primeiro, a pesquisa retrata que a apuração dos indicadores, apesar de apresentar melhorias constantes desde o PPA 2000-2003, é ainda 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 tanto na quantidade de indicadores quanto 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: 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.

Quanto ao desempenho dos programas, medido por intermédio dos indicadores, é nítida a melhora em todas as pastas. No ano referência de 2005, destacam-se o MEC e o MS por ampliarem o quantitativo dos indicadores que atingiram ou superaram a meta. Em seguida, a pesquisa procurou apresentar a relação entre o desempenho dos programas, mensurado pelos indicadores, e as suas dotações orçamentárias do exercício posterior, mediante a utilização da regressão linear simples. A opção por essa relação bivariável visou demonstrar, em termos objetivos, até que ponto se efetivava o principal pressuposto do orçamento por desempenho no processo de formulação orçamentário do Governo Federal, qual seja, se os resultados de um determinado programa influenciam na destinação de recursos orçamentários para este programa.

De modo geral, procurou-se, a partir da amostra composta pelos programas finalísticos de três ministérios da área social (MDS, MEC e MS) em dois momentos distintos (2004 e 2005), demonstrar que não é possível inferir que exista uma relação causal entre o desempenho dos programas e a decisão alocativa referente a tais programas. Contudo, a ausência dessa relação não diminui a importância dos pressupostos do orçamento por desempenho no arcabouço do novo PPA. A introdução de um sistema de monitoramento e avaliação dos programas governamentais no âmbito do Governo Federal pode não se apresentar como fator prioritário dentro da gestão orçamentária, mas dá início a uma transformação no foco das decisões. Os resultados dos programas começam a ser considerados, mesmo que de forma subsidiária, no momento de deliberação acerca dos recursos orçamentários.

Entretanto, é notória a existência de limitações do modelo de orçamento por desempenho, especialmente pelo fato do modelo superdimensionar as questões técnicas em detrimento aos aspectos políticos concernentes às decisões orçamentárias. De acordo com Caiden e Wildavsky (1974, p. 5) “em seu sentido mais puro, o orçamento situa-se no coração do processo político”. A decisão orçamentária pautada nos resultados com

base em informação neutra, na definição do que está sendo medido e na 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.

No caso brasileiro, o rol de variáveis no âmbito da gestão orçamentária inclui fenômenos que prejudicam a condução de uma gestão orçamentária voltada para os resultados. Se, por um lado, a existência de vinculações orçamentárias e de despesas obrigatórias dão a certeza dos recursos a alguns setores, por outro, os decretos de contingenciamento restringem as execuções de outras áreas.

Ademais, a mensuração do impacto dos programas é bem restrita, uma vez que a complexidade da ação pública freqüentemente envolve uma gama de ações, muitas vezes sobrepostas. Em outras palavras, as decisões do setor público nem sempre criam uma situação em que é possível determinar de qual programa veio o resultado.

No caso dos indicadores do PPA, é patente a disparidade entre os indicadores existentes: em termos de validade (capacidade de servir como *proxy* do resultado esperado do programa), de confiabilidade (capacidade de evitar vieses na aferição dos resultados), de sensibilidade e especificidade (capacidade de demonstrar o resultados específico daquela ação, evitando levar em consideração externalidades de outras ações públicas), de periodicidade (capacidade de explicitar os resultados em lapsos temporais úteis à tomada de decisão) e de cobertura (capacidade de colher informações sobre a população atendida pelo programa). Dessa forma, eventuais diferenças na construção dos indicadores utilizados no processo de avaliação dos programas federais podem afetar a maneira pela qual tais resultados devem ser interpretados: o resultado (bom ou ruim) de um dado programa, aferido por intermédio de um dado indicador, pode dever-se, em grande medida, à qualidade (boa ou ruim, conforme os critérios acima elencados) deste indicador. Em outras palavras, a inserção dessa variável – de cunho qualitativo – pode, eventualmente, impactar os resultados apresentados anteriormente, em termos do processo alocativo derivado da avaliação de resultados dos programas federais.

Além disso, o aperfeiçoamento do orçamento por desempenho na gestão orçamentária do Governo Federal deve-se aperfeiçoar o processo de avaliação dos programas, englobando um sistema de *accountability* com mecanismos de sanções e incentivos atrelados aos resultados. Embora os programas possuam gerentes, dentro de uma estrutura instituída de responsabilização, esses não são contemplados com mais recursos ou punidos com restrições orçamentárias em função do seu desempenho. Em termos práticos, os indicadores são positivos no sentido de ampliar a transparência governamental, contudo, o grau de *accountability* é relativamente baixo.

Por fim, a utilização de indicadores de custos ou de eficiência dos programas finalísticos é praticamente inexistente no caso do PPA. Os custos com pessoal, material de consumo, passagens, diárias etc., na maioria das vezes não são contabilizados separadamente, impedindo assim uma avaliação ampla do desempenho dos órgãos. Isso indica a ausência de uma preocupação na agenda quanto à eficiência dos gastos, diferente das experiências recentes de reformas administrativas dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como agravante, no caso da administração pública brasileira, a falta de flexibilidade dos órgãos afeta a realização de indicadores de custos e, logo, a mensuração do dispêndio das ações governamentais.

Artigo submetido para avaliação em 10/03/2009 e aceito para publicação em 02/08/2012

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. **Responsabilização pela competição administrada**. In: BRESSER-PEREIRA, L.C; CUNILL-GRAU, N. Responsabilização na administração pública. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

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

BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998.

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

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

_____. Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos. Brasília, 2004. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

_____. 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 em: <www.planejamento.gov.br>.

_____. **Manual de Avaliação do PPA 2004/2007, Ano-Base 2005**. Brasília: Dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br/>>.

_____. PPA 2004/2007. **Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2004**. Brasília, set/2005. Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br/>>.

_____. PPA 2004/2007. **Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2005**. Brasília, set/2006. Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br/>>.

BRUMBY, Jim; 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; WILDAVSKY, Aaron. **Planning and Budgeting in Poor Countries: comparative studies in behavioral sciences**. New York: John Wiley & Sons, 1974.

CALMOM, Katya; GUSSO, Divonzir. A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 25. Brasília: IPEA, jun/dez 2002.

DAVIS, Otto, DEMPSTER, Michael; WILDAVSKY, Aaron. A Theory of the Budgetary Process. **American Political Science Review**, v. 75, n. 8, set/1966.

DIAMOND, Jack. From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. **IMF**, Working Paper 03/169. Washington: International Monetary Fund, 2003.

_____. Establishing a Performance Management Framework of Government. **IMF**, Working Paper 05/50. Washington: International Monetary Fund, 2005.

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

KEY, V. O. Jr. Ausência de uma Teoria Orçamentária – uma teoria para guiar a alocação de recursos. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e Orçamento**. Brasília, ENAP, 2006. v. 2.

MELKERS, Julia; WILLOUGHBY, Katherine. The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50. **Public Administration Review**. v. 58, n. 1, 1998.

_____. Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. **Public Administration Review**, v. 65, n.1, mar. /abr. 2005.

OECD. **Modernising Government: The Way Forward**. Paris, 2005.

OSBORNE, David; HUTCHINSON, Peter. **The price of government: getting the results we need in an age of permanent fiscal crisis**. New York: Basic Books, 2006.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS (SPI/MPOG). **Plano Plurianual 2000-2003, uma análise dos quatro anos de implementação**, mimeo, 2004.

SHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e Orçamento**. Brasília, ENAP, 2006. v. 2.

YIN, Robert. **Case Study Research: Design and Methods**. Applied Social Research Methods Series, California: Sage Publications, 2002. v. 5.

¹ Espécie de “rótulo” que passou a classificar uma miríade de contribuições de analistas, jornalistas e administradores, dentre as quais se destaca, no âmbito da temática aqui abordada, o “Movimento por resultados” (*Performance Movement*), que visava construir estratégias que permitissem a avaliação da qualidade da ação pública por intermédio da mensuração objetiva dos resultados auferidos.

² *Accountability*, palavra ainda não traduzida para a língua portuguesa, nos remete ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis pelos seus atos e devem explicações sobre os mesmos.

³ 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 ao objetivo da pesquisa.

⁴ Figura extraída do *Manual de Avaliação do PPA 2004/2007*, Ano-Base 2005. Brasília: dezembro de 2006.