

O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil

Pedro Luiz Cavalcante

Introdução

Allen Shick, em *Conflitos e soluções no orçamento federal* (2006), define o orçamento como um processo alocativo no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos. É um processo de escolha entre as diversas reivindicações de recursos públicos que, mesmo nas melhores épocas, não são suficientes para cobrir todas as demandas. O governo, de forma expressa ou indireta, decide sobre o papel que deve desempenhar e define prioridades. Desse modo, elaborar o orçamento federal é uma tarefa extremamente complexa, que se caracteriza como um processo tenso e controverso, pois existem diversas questões em jogo, logo, inúmeros atores e interesses são afetados pelas decisões orçamentárias. Por essas particularidades, o uso de procedimentos, em que prevalece a ordem mitigada, surge como forma de organizar os conflitos e acrescentar racionalidade e eficiência ao processo orçamentário público.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, especificamente em seu artigo 165, criou 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).

O Plano Plurianual, em especial, consiste na principal ferramenta para a implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo. O Plano 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). Ele estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal por um prazo de quatro anos. As equipes setoriais, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), formulam os programas definindo os seus atributos (objetivos, público-alvo, indicadores, metas, etc). É o conjunto desses programas que constitui o Plano. Após a consolidação no âmbito do Poder Executivo, a peça orçamentária é submetida à apreciação do Congresso Nacional, dentro dos prazos constitucionais.

A despeito da sua importância na Constituição Federal, no decorrer das décadas de 1980 e 1990, o planejamento foi preterido por políticas de curto prazo. Salienta-se a predominância, na agenda governamental, do debate acerca do combate inflacionário e da redefinição do papel do Estado, este último altamente influenciado por transformações macroeconômicas na economia mundial (SOUZA, 2004).

Formalmente, a concepção do Plano Plurianual envolve a orientação para a

alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização de modernas técnicas de planejamento. A concepção apóia-se nas definições das diretrizes, metas e objetivos nas quais a administração pública desenvolveria suas ações voltadas ao desenvolvimento do País.

O primeiro PPA, elaborado no início do governo Fernando Collor, teve vigência entre os anos de 1991 e 1995. Esse plano é considerado um fracasso do ponto de vista do planejamento e da gestão orçamentária (GARCIA, 2000). Ressalta-se, entretanto, que o período foi marcado pela instabilidade econômica e, principalmente, política, que culminou no *impeachment* do presidente.

O plano seguinte, Brasil em Ação (1996-1999), é visto como uma experiência-piloto de gerenciamento num contexto de maior estabilidade econômica. Aprovado pela Lei nº 9.276, de 10 de maio de 1996, o plano, primeira aproximação entre planejamento e gestão orçamentária, propunha administrar de forma coordenada um conjunto de 42 empreendimentos estratégicos distribuídos nas áreas social, de desenvolvimento econômico e de infraestrutura. As principais inovações foram: a criação dos gerentes de empreendimento, do sistema de informações gerenciais (monitoramento mais sistematizado e com tratamento diferenciado em termos de execução orçamentária), do controle de fluxo financeiro e da gestão de restrições (BRASIL, 1996; GARCES; 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 relacionada à desintegração organizacional entre a área responsável pela modernização, comandada à época pelo Ministério de Administração e

Reforma do Estado (MARE), e a responsável pelo planejamento e orçamento federais, de responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); a segunda dizia respeito à 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 audacioso, não passou de um plano econômico normativo de longo prazo. A elaboração do Plano não conseguiu articular projetos e atividades orçamentárias às intenções do governo. Esse 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.

Em seguida, a partir do PPA 2000-2003, inicia-se a mais nova transformação do processo orçamentário brasileiro, influenciada pela Nova Administração Pública (*New Public Management*) ou Gerencialismo¹. Em termos gerais, a proposta de reforma, denominada Reforma do Planejamento e Orçamento, indica a superação do orçamento orientado para o controle dos gastos e direciona-se a um enfoque na produção pública, com a busca sistemática de resultados específicos, dentro de um processo contínuo de integração entre orçamento e planejamento (CORE, 2004). Nesse contexto, a avaliação é peça-chave na consecução dos objetivos de uma gestão voltada para desempenho ou resultados.

Este artigo pretende debater as inovações introduzidas pelas experiências

recentes do Plano Plurianual e da proposta do próximo plano (2008-2011), bem como analisar em que medida a reforma trouxe melhorias ao processo orçamentário. Para tanto, faz-se mister discernir, inicialmente, sobre o modelo de orçamento por resultados (*performance budget*) que balizou de forma significativa o desenho e a implementação do novo modelo do PPA.

“Embora mais efetiva, transparente e democrática, a gestão pública por resultados envolve processos aparentemente mais complexos do que a gestão hierárquica tradicional”.

Orçamento por resultados: conceitos e origem

O debate acerca do orçamento por resultados ou por desempenho, chamado em inglês de *performance budget*, apresenta algumas conceituações com pequenas diferenças. Brumby e Robinson (2005) enfatizam a questão da eficiência alocativa

e produtiva dos recursos públicos fundamentada em uma base de informações de desempenho, da seguinte forma:

“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, p. 5).

Na conceituação da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE)², o orçamento por resultados é a forma de orçamento que relaciona recursos alocados e resultados mensuráveis, sendo a redução da centralização e do controle na gestão orçamentária questões fundamentais.

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, *performance budget*, que mais se assemelha com as definições apresentadas acima (DIAMOND, 2003a).

O PPBS consiste em um completo sistema de orçamentação elaborado no Departamento de Defesa estadunidense no início dos anos 1960 que, posteriormente, expandiu-se para as demais agências governamentais, governos subnacionais e alguns países (DIAMOND, 2003b). Como o nome já diz, defende-se a integração do planejamento com o orçamento por meio de programas. A primeira fase procura identificar os objetivos atuais e futuros no sentido de descobrir as maneiras de se alcançá-los. 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.

A partir de 1971, o sistema começou a ser abandonado em decorrência de inúmeras críticas. Apesar de parecer simples, o modelo apresentou problemas, principalmente em relação às tomadas de decisão dos superiores. A ausência de uma liderança ou de um 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 desse modelo, o desenvolvimento de indicadores de desempenho e de custos do sistema de prestação de contas e de informação persistiu. Isso influenciou na consolidação do que convém ser chamado de orçamento-programa.

Com forte apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), o orçamento-programa se expandiu para as nações em desenvolvimento nos anos 1960 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. Isso, comprovadamente, não condizia com a conjuntura daqueles países no período (CAIDEN; WILDAVSKY, 1974).

De acordo com Wildavsky (1982), não existe uma definição padrão para orçamento-programa. O ponto central é que as decisões orçamentárias devem ser direcionadas para 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.

A partir dessa configuração de orçamento-programa, Diamond (2003b) argumenta que foi criada a base para a introdução da nova gestão baseada no desempenho (*performance-based management*) no início dos anos 1990. Nesse contexto, o orçamento passa a ser cada vez mais direcionado aos resultados referenciados pelo uso de informações de desempenho.

Fortemente influenciado pela onda da Nova Administração 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. Por consequência, surge o denominado Novo Orçamento por Desempenho (*New Performance Budget*), que se sustenta nos seguintes elementos (DIAMOND, 2003b):

- unificação de todos os custos para se alcançar um resultado determinado, independente do número de agências envolvidas na sua produção;
- ênfase no custo total, incluindo despesas gerais;

- definição de resultados em termos de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos;
- comparação com o real resultado para atingir eficiência e efetividade;
- incorporação de medidas explícitas de desempenho e de sistema avaliativo do desempenho;
- inclusão de alto grau de *accountability*³ com mecanismo de premiações e punições.

A premissa base do orçamento por resultados, logo, estabelece que o desempenho é importante; todavia, deve estar integrado a um sistema de *accountability* capaz de premiar os bons resultados e punir os maus. A abordagem, apesar de mais abrangente que o orçamento-programa, não culmina na efetiva integração a um modelo de gestão orçamentária. Isto é, a simples introdução dos elementos supracitados dificilmente tem atingido o objetivo principal do modelo: melhoria da efetividade e eficiência dos gastos.

É evidente a tentativa de ruptura com a prática cotidiana do orçamento incrementalista, ou seja, tomada de decisões fundamentadas em ajustes marginais, baseados nas dotações dos exercícios anteriores, sendo os problemas atacados de forma repetitiva (DAVIS *et al.*, 1966). Embora essa não seja uma peculiaridade exclusiva dos países emergentes, nesses as implicações são mais perversas.

O incrementalismo no processo orçamentário brasileiro possui inúmeras causas, tais como a ausência de informação confiável, compromissos fiscais e incerteza quanto às receitas. No entanto, o fator central está relacionado à sua rigidez. Essa característica é resultado do acúmulo de pressões sobre o orçamento que se originam dos seguintes fatores: compromissos financeiros acumulados no passado;

direitos assegurados em lei a grupos sociais mais bem organizados; regras que estabelecem os mecanismos de transferências de recursos fiscais na Federação e as garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais – as vinculações de receitas (CUNHA; REZENDE, 2003).

Novamente, isso não é exclusividade brasileira, como bem ressalta Shick (2006) ao analisar o caso norte-americano. Na medida em que se aumentou o tamanho e a abrangência do orçamento, ele tornou-se menos flexível e mais restritivo.

Portanto, a tentativa de ruptura do caráter incremental do orçamento perpassa a valorização do principal instrumento do modelo de orçamento por resultados: a avaliação.

Na concepção da avaliação por resultados, os indicadores de desempenho exercem um papel basilar dentro do modelo. As funções dos indicadores de desempenho vão desde monitorar mudanças, identificar problemas, potencializar e exercer ações corretivas sob responsabilidade dos gestores, influenciar comportamento da equipe, medir rendimento e traçar comparação com outras agências, como também transmitir 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. 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; WILLOUGHBY, 1999).

É notória a existência de problemas em relação à utilização de indicadores de

desempenho, principalmente porque eles não devem ser vistos como um fim em si mesmo, mas como parte de um amplo processo avaliativo. Dentre os principais riscos, destacam-se a excessiva confiança nos 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).

O Plano Plurianual, a partir de 2000, introduz a avaliação anual do plano e dos programas, incluindo a atualização de indicadores de desempenho para as suas ações, conforme relata Pares e Valle:

“As atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas assumem caráter estratégico para conferir maior qualidade ao gasto público e otimizar a obtenção de resultados no setor público... estas atividades fazem parte do ciclo de gestão do PPA desde 2000. (2006, p. 235)

Assim, passamos a analisar o PPA, mais especificamente o Plano anterior (2000-2003), o vigente (2004-2007) e a proposta do PPA 2008-2011, com vistas a comparar em que medida a sua arquitetura se aproxima do modelo de orçamento por resultados e se ela contribui para o aprimoramento do processo orçamentário no País.

O novo Plano Plurianual

PPA 2000-2003 (Avança Brasil)

Conforme já mencionado na introdução, as experiências anteriores ao PPA 2000-2003 acrescentaram algumas inovações ao seu desenho, porém, não foram bem sucedidas tanto na promoção da integração do planejamento e do

orçamento quanto na introdução de um sistema efetivo de avaliação das ações governamentais. O PPA 1996-1999 nem chegou a ser objeto de avaliação, uma vez que lhe faltavam instrumentos de monitoramento e avaliação.

Entretanto, a necessidade de uma reforma orçamentária vinha sendo debatida no governo desde 1996 e foi apresentada na proposta do PPA 2000-2003, denominado Avanço Brasil.

Essa reforma ficou conhecida como Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento e se apresentou como uma consequência direta do movimento de reforma gerencial iniciado no âmbito federal a partir de 1995: “a verdade é que somente com o PPA 2000-2003 e com o orçamento do ano de 2000 é que foi possível proceder-se à adequação do processo orçamentário às exigências de uma administração gerencial e voltada para resultados (CORE, 2004, p.15)”.

As três funções básicas do processo orçamentário são: planejamento, gerência e controle. Com o PPA 2000-2003, procurou-se reavaliar essas funções e, seguindo a abordagem gerencial, promover equilíbrio entre elas, além de consolidar a visão de um orçamento moderno com o foco nos resultados. Recordando que dentre essas três funções, o controle tem prevalecido historicamente na prática orçamentária brasileira.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) – é instituída. A LRF estabeleceu importantes critérios para que fosse adotada uma metodologia mais rígida no processo orçamentário, visando à implementação efetiva de um regime de disciplina fiscal agregada. Se, por um lado, alguns especialistas argumentam que a lei é um complemento ao PPA no que tange

ao planejamento fiscal e um elemento indispensável ao plano, 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.

No que tange à integração entre 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

“A prática de avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nas organizações governamentais, mediante a geração de informações qualificadas sobre os resultados alcançados”.

integrador do plano com o orçamento, ou seja, o programa, conforme descrição abaixo dos idealizadores do novo Plano (GARCES; SILVEIRA, 2002):

“Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem 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, p.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/MP) é a responsável pela definição da metodologia da avaliação e pela sistematização do processo.

O PPA 2000-2003 consiste na conjunção de todas as atividades 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 Presidente⁴ com macroobjetivos formulados a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁵.

O Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e a subsequente Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, criaram as bases legais para a última reforma do processo orçamentário brasileiro. De modo geral, a legislação determina que o programa seja a forma básica de integração entre o plano e os orçamentos. 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 Plurianual.

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 um produto com metas físicas correspondentes aos recursos alocados, sendo esse princípio de uma gestão orçamentária voltada para resultados.

No PPA 2000-2003, existiam quatro tipos de classificações de programas, de acordo com a sua natureza (BRASIL, 1998):

- *programas finalísticos* – maioria dos programas que provêm direta ou indiretamente bens ou serviços para a sociedade;
- *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;
- *programas de serviços ao Estado* – executados por organizações cuja missão primordial é a prestação de serviços a órgãos do próprio Estado;
- *programas de apoio administrativo* – de natureza apenas orçamentária, objetiva agregar elementos de despesa.

Dentre esses quatro tipos de programas, apenas os Finalísticos e de Serviços ao Estado possuíam indicadores e foram suscetíveis ao processo avaliativo. Os primeiros representam a grande maioria dos programas do PPA.

O desenho do PPA 2000-2003 cria a figura do gerente com responsabilização individualizada sobre a obtenção dos

resultados das ações e 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 do novo modelo (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Quanto à questão da responsabilização dos dirigentes, Core (2004) argumenta que a reforma deu nova configuração para a função de gerência, com o propósito de desenvolver mecanismos que levassem à 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.

Em relação ao processo de avaliação, o foco é no programa e não na organização executora das ações, distintamente dos casos dos países da OCDE, que introduziram o modelo de orçamento por resultados. A sistemática de avaliação anual pretende aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; melhorar o desenho das ações governamentais; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão e promover o aprendizado.

Outro aspecto fundamental do PPA foi a criação do SigPlan⁶ (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento), considerado um instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas do PPA. O SigPlan 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 mecanismo fundamental na sistematização das informações relativas a todas as etapas do processo de avaliação anual do PPA.

Nos argumentos dos idealizadores, é nítida a crença de que as inovações do PPA deveriam criar condições para se romper o caráter incremental do orçamento, por meio da alocação de recursos para os programas com clareza de prioridades e com esforço de negociação dentro do governo (GARCES; SILVEIRA, 2002).

PPA 2004-2007 (Brasil de Todos)

A discussão e a formulação do PPA 2004-2007 ocorreram no início de um novo governo. No entanto, a transição não gerou alterações significativas na elaboração do PPA, destaque apenas para a tentativa de ampliação do debate acerca da formulação do plano, considerado como um avanço. Nesse sentido, observou-se um processo de ampliação da publicização do PPA e uma discussão de seus conteúdos nas 27 unidades da Federação sob a liderança da Secretaria-Geral da Presidência. Calmon e Gusso atentam para essa inovação:

“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, p.27).

O novo PPA, aprovado pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, foi denominado Brasil de Todos, nome-fantasia que procurou refletir o caráter participativo da formulação. O Plano ainda vigente 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 ajustes⁷ relevantes, que serão apresentados a seguir.

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;
- acesso restrito aos canais de negociação.

Desse modo, o novo Plano, 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 a incluir 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 à qual se vinculam as ações.

Assim como no PPA anterior, os pressupostos da gestão orientada por resultados e preocupada com a transparência, na melhoria da efetividade e da eficiência das ações governamentais também são inseridos no modelo de gestão do Plano Brasil de Todos (BRASIL, 2004). Ou seja:

“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, p.29).

Assim, permanece o foco em programas como o orientador da atuação governamental, fortalecendo a função planejamento integrada ao orçamento e a 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 Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Com efeito, o alcance dos resultados pressupõe definições de metas físicas e financeiras precisas e produtos mensuráveis (BRASIL, 2004).

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;

5) propiciar mecanismos para tomada de decisões estratégicas e operacionais.

Com vistas a atingir tais objetivos, a estratégia de avaliação e monitoramento foi priorizada, uma vez que essa é uma das principais deficiências das experiências anteriores. 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 dos programas e do Plano.

A data de entrega do Relatório Anual de Avaliação ao Congresso Nacional e a conseqüente veiculação para a sociedade também foi alterada. Enquanto o PPA 2000-2003 estabelecia o prazo de 15 de abril de cada ano; esse prazo, no novo PPA, estendeu-se até o dia 15 de setembro. Tal alteração impacta a 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.

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 finalidade⁸:

- *proporcionar maior transparência às ações de governo*: informações sobre desempenho dos programas como instrumento de prestação de contas junto à sociedade;

- *auxiliar a tomada de decisão*: informações úteis à melhoria da qualidade das

decisões sobre planejamento e ações governamentais;

- *promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações*: ampliação do conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre o programa, devendo ser entendida como oportunidade de discussão coletiva sobre o programa;

- *aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas*: desenvolvimento de instrumento de gestão que visa assegurar

“Acredita-se que a análise de custos pode fornecer bases mais objetivas para a alocação de recursos públicos na área social, tanto nos órgãos setoriais quanto nos órgãos centrais da administração pública federal”.

o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano, objetivando melhorar os resultados e otimizar os recursos públicos.

Nesse sentido, prevalece a perspectiva da importância dos resultados da avaliação para subsidiar as tomadas 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).

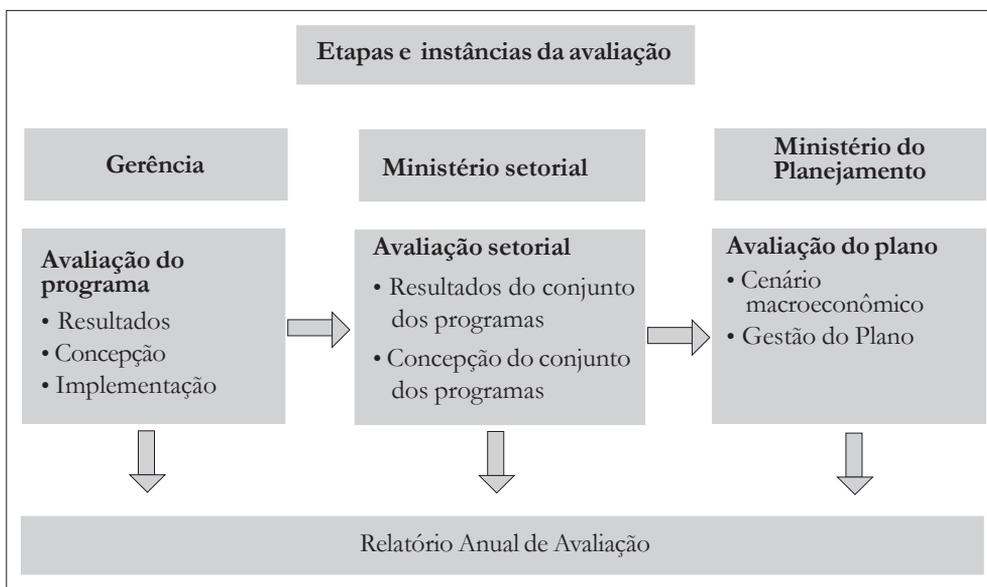
Por fim, o processo da avaliação anual do PPA se realiza em três etapas, pelas instâncias de implementação do Plano Plurianual: gerência de programas (*avaliação do programa*), ministério- setorial (*avaliação setorial*) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (*avaliação do plano*). De forma 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, conforme a figura abaixo:

A avaliação anual de programas e a avaliação setorial são realizadas 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 os consolida e encaminha ao MP. Este, por sua vez, inclui análise das variáveis macroeconômicas e do cenário que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a conjuntura atual. Além disso, incorpora a análise estatística dos dados obtidos nas duas etapas iniciais e o levantamento 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 avaliação quanto à concepção do programa; a avaliação quanto à implementação do programa; a avaliação quanto aos resultados do programa.

Todas as etapas são importantes para o alcance dos objetivos da avaliação supracitados. Contudo, a terceira etapa tem mais destaque dentro da concepção do modelo de orçamento por resultados.



Fonte: Brasil, 2006

Figura 1: Etapas e instâncias da avaliação dos programas e do PPA

A elaboração, o acompanhamento e a apuração dos indicadores de desempenho são ações essenciais que visam tornar a avaliação de resultados mais objetiva e, conseqüentemente, mais plausível.

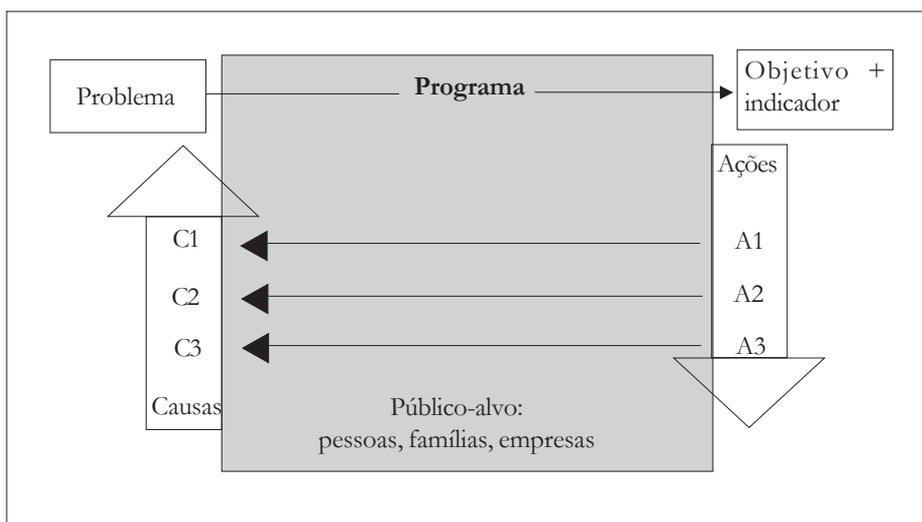
Proposta do Plano Plurianual 2008-2011

Desde março do presente ano, o governo, por intermédio do MP, iniciou o processo de discussão e formulação da proposta do Plano Plurianual para os quatro próximos anos (2008-2011). Com a finalidade de organizar a ação governamental com vistas à melhoria do desempenho gerencial da administração pública e contribuir para a consecução das prioridades do governo, o Manual de Elaboração do Plano⁹ apresenta uma relação de sete princípios. Do ponto de vista do modelo de orçamento por resultados, cinco princípios convergem para ele; são estes: integração de políticas e programas, monitoramento e avaliação dos projetos e programas de governo; gestão estratégica

dos projetos e programas; transparência na aplicação dos recursos públicos; participação social na elaboração e gestão do Plano Plurianual.

Apesar da fase inicial do processo, é possível constatar uma continuidade do modelo que fundamentou os dois planos anteriores. A metodologia de definição dos programas não foi alterada, conforme verifica-se na figura abaixo extraída do Manual de Elaboração do Plano.

A figura apresenta a lógica de construção de um programa. Os passos são os seguintes: identificação do problema, suas causas e o público-alvo, definição do objetivo e das ações do programa que atingirão as causas do problema. Segundo o manual, o programa continua sendo compreendido como o mecanismo que articula um conjunto de ações para promover o enfrentamento do problema, devendo seu desempenho ser passível de mensuração por meio de indicadores de desempenho condizentes com o objetivo estabelecido. Observa-se, portanto, que não



Fonte: Brasil, 2007

Figura 2: Orientação para elaboração de programa

houve mudanças no modo de elaboração dos programas em relação aos dois planos anteriores.

No que tange à avaliação e monitoramento, não surgiram inovações até o momento. Como já mencionado, os indicadores de desempenho continuarão, pelo menos teoricamente, exercendo um papel relevante dentro do processo. Com relação à questão da avaliação, o manual esclarece:

“A prática da avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nas organizações governamentais, mediante a geração de informações qualificadas sobre os resultados alcançados e as restrições enfrentadas na implementação dos programas, oferecendo recomendações para auxiliar a tomada de decisão (2007, p.25)”.

As avaliações do programa continuarão sendo realizadas todo ano em conjunto com as avaliações do Plano, uma vez que são entendidas como essenciais para o aperfeiçoamento dos programas e do processo de alocação dos gastos do governo. Os Relatórios Anuais de Avaliação apontam uma tarefa desenvolvida em três etapas e por diferentes instâncias, do mesmo modo do PPA vigente. Quanto ao monitoramento dos programas e ações, o Manual de Elaboração também não indica nenhuma alteração na metodologia de coleta e tratamento dos dados.

A implementação efetiva do Plano

Nos últimos quarenta anos, o processo orçamentário do governo federal sofreu diversas transformações. Entretanto, no que se refere aos três fatores do processo orçamentário, a supremacia do fator

controle sobre os demais (planejamento e gerência) não sofreu alteração significativa durante o período. A tentativa de amenizar esse desequilíbrio por meio das inovações do PPA comemora oito anos. Houve avanços e melhorias no processo? Quais as limitações da reforma?¹⁰

Quanto aos avanços, é notório que a avaliação dos programas começa a ser incorporada na agenda pública brasileira. Calmon e Gusso (2003) argumentam que a experiência de avaliação do PPA gerou uma ampla adesão dos órgãos de governo ao movimento de avaliação e melhoria da gestão pública, sendo essa uma indicação sobre a cultura de resultados.

Embora a avaliação tenha uma etapa realizada pela própria secretaria responsável, o processo avaliativo anual contribui para a abertura de uma oportunidade de discussão interna acerca da concepção, implementação e resultados dos programas. Em outras palavras, a existência de um momento voltado para se pensar no desenho e na estrutura das ações governamentais enseja uma oportunidade para o aprimoramento das políticas governamentais.

Dessa forma, o BIRD (2002) ressalta o comprometimento do governo brasileiro em direcionar as ações aos resultados, com vistas a tornar o gasto público mais efetivo, eficiente, transparente, bem como responsivo às demandas da sociedade.

Apesar de incipiente, a idéia de integração entre orçamento e planejamento, que trouxe mais simplificação e visibilidade ao sistema orçamentário brasileiro, conseqüentemente ampliou a transparência da gestão. A implementação do Plano contribui para referenciar todas as ações do governo a uma programação que proporciona uma imagem objetiva de racionalidade.

Por outro lado, não são poucas as limitações e dificuldades enfrentadas na implementação do novo modelo de gestão do PPA. Os estudos do Banco Mundial (2002; 2006) expõem que o País tem evoluído de forma modesta nas reformas orientadas aos resultados ou desempenho. A introdução de elementos da gestão e do orçamento por resultados tem encontrado sérias restrições.

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 base nos relatórios anuais de avaliação do PPA, que apresentam a consolidação dos desempenhos dos programas, observa-se que as dificuldades dos gerentes de programas e de sua equipe influenciam na aferição dos resultados dos programas. Dois problemas centrais foram encontrados na mensuração de resultados dos programas: a dificuldade na elaboração de indicadores de resultado (efetividade) e de mensuração do grau de impacto do programa na evolução do indicador; a complexidade de identificar o período razoável para que um programa gere resultados.

A apuração dos indicadores dos programas do PPA 2000-2003 retrata um desempenho aquém do esperado¹¹. Dos 663 indicadores existentes no último ano

do plano, apenas 260 foram apurados, cerca de 40%; sendo que apenas 15% ou 98 indicadores atingiram o índice previsto no final do Plano. Quanto aos programas, somente 73 do total de 392, no fim de 2003, possuíam um indicador com o índice previsto.

Apesar de apresentar melhorias contínuas desde o PPA 2000-2003, a apuração de indicadores de desempenho dos programas continua insatisfatória. Durante os dois primeiros anos do PPA vigente (2004 e 2005), ocorreu um aumento quantitativo de indicadores e de indicadores apurados. Na verificação de atendimento das metas, todavia, a apuração foi abaixo do esperado. Como exemplo, em 2004 pouco mais de 40% de todos os indicadores de programas do PPA foi mensurado. No caso específico dos principais ministérios da área social (Ministério do Desenvolvimento Social, Educação e Saúde), esses tiveram os seguintes percentuais de apuração: 13%, 0% e 68%, respectivamente¹².

Quanto à relação entre indicadores e processo de alocação de recursos, nota-se que não há causalidade entre as variáveis. De modo geral, o desempenho dos programas, mensurado pelos indicadores, não impacta, pelo menos em termos quantitativos, as dotações de recursos ou as suas execuções orçamentárias dos programas (CAVALCANTE, 2007).

Prevalece a falta de informações confiáveis e de pessoal qualificado para realizar o monitoramento dos indicadores. Além disso, as metas são, na sua maioria, irrealistas e carentes de dados e instrumentos para a sua mensuração. Com efeito, na hora da tomada de decisões alocativas, normalmente os indicadores do PPA são ignorados.

Outra deficiência do processo avaliativo do Plano Plurianual é a ausência

de indicadores de custos dos programas ou dos órgãos que os executam. Os *inputs*, isto é, salários e custos de capital, estão separados em programas globais e não são contabilizados. Portanto, as medidas de desempenho estão longe de serem completas. A importância da mensuração dos custos das ações governamentais é ressaltada por Cunha e Rezende:

“Acredita-se que a análise de custos pode fornecer bases mais objetivas para a alocação de recursos públicos na área social, tanto nos órgãos setoriais quanto nos órgãos centrais da administração pública federal” (2005, p.132).

A estrutura de incentivos do Plano não se mostra nem sustentável, nem consistente, por não integrar os conteúdos programáticos, informacionais, orçamentários, organizacionais e de recursos humanos (BIRD, 2002). A figura dos gerentes e a chamada contratualização de resultados não funcionaram de forma efetiva, embora a arquitetura para tal tenha sido moldada. O locus institucional do PPA se restringe ao circuito que compreende a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA).

Finalmente, uma crítica constante ao Plano Plurianual é o fato da metodologia ser um modelo amplo, geral e irrestrito para todas as pastas, independente das características distintas de cada uma. Isto é, um único modelo para ministérios com estruturas de distintos tamanhos como o Ministério da Saúde e o Ministério do Turismo ou de áreas diversas, tais como o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Tal

constatação vai ao encontro da análise de Radin (2006) sobre o 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.

Considerações finais

Diante da exposição dos avanços e limitações da nova metodologia de planejamento e orçamento proposta pelo Plano Plurianual, é razoável argumentar que a mesma se enquadra no modelo de orçamento por resultados ou por desempenho? E ainda, que mudanças introduzidas contribuíram para o aprimoramento do processo orçamentário?

Quanto à primeira questão, partimos do pressuposto de três princípios elementares do modelo de orçamento por resultados: a mensuração de resultados em termos de indicadores de desempenho; a utilização de indicadores de custos ou de eficiência e, por fim, os dois primeiros princípios inseridos num sistema de *accountability* com um mecanismo de premiações e punições.

A mensuração de resultados em termos de indicadores está claramente incluída na estrutura do Plano Plurianual, conforme se pode verificar na apresentação das experiências recentes do PPA. No entanto, os resultados do monitoramento e da avaliação dos programas do PPA não têm sido bem sucedidos. Os indicadores de desempenho, medida objetiva de análise dos resultados dos programas, não apenas são negligenciados no decorrer do Plano, como também não são considerados relevantes nas tomadas de decisões.

Em relação aos indicadores de custos, o PPA deixa muito a desejar. As análises de custos ou eficiência dos programas finalísticos são praticamente inexistentes e os programas não são cobrados pela melhoria da eficiência dos gastos. Isso indica a ausência de uma preocupação na agenda quanto à eficiência dos gastos, diferente das experiências recentes de reformas administrativas dos países da OCDE, por exemplo. 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. Os custos com pessoal, material de consumo, passagens, diárias e etc., na maioria das vezes, não são contabilizados, impedindo assim uma análise fidedigna da eficiência dos órgãos.

O terceiro princípio pressupõe que o uso de indicadores de custo e de desempenho só tem validade se inseridos num sistema de *accountability* com um mecanismo de premiações e punições. No entanto, não há relação direta entre a mensuração dos indicadores dos programas do PPA com as decisões alocativas, isto é, o desempenho do programa, analisado por meio dos indicadores do PPA, não influencia a premiação ou sanção aos gestores. 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 consideravelmente baixo.

Quanto à avaliação, trata-se de um instrumento fundamental voltado para o

gerenciamento dos recursos, mas somente possui validade se os resultados são utilizados para fins de tomada de decisões. No caso dos programas do PPA, a incorporação de mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento ao processo orçamentário não tem agregado valor ao processo decisório organizacional.

Deste modo, do ponto de vista teórico, observa-se que o novo desenho do Plano Plurianual apresenta alguns elementos do modelo de orçamento por resultados ou por desempenho. Porém, a despeito de opiniões otimistas em relação ao desenvolvimento da gestão orçamentária voltada para resultados, poucos avanços têm sido detectados no sentido de atingir a finalidade precípua do modelo: a melhoria da efetividade e da eficiência nos gastos públicos.

Todavia, não se pode creditar apenas à metodologia e à estratégia de implementação do PPA as razões do seu fracasso, haja vista que o ceticismo quanto ao impacto do PPA sobre o aprimoramento da gestão orçamentária também tem suas raízes nas deficiências do próprio modelo de orçamento por resultados.

Primeiro, é notória a dificuldade de se avaliar o impacto dos programas, pois a complexidade da ação pública frequentemente 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 em que é possível determinar o programa do qual veio o resultado.

Segundo, prevalece a percepção de que as decisões orçamentárias são políticas e não técnicas. A decisão orçamentária pauta-se 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.

E finalmente, a tendência natural do engessamento dos orçamentos dificulta as tentativas de romper com a prática cotidiana do incrementalismo da gestão orçamentária, um dos principais objetivos do modelo. Em termos gerais, à medida que se aumenta o tamanho e a abrangência do orçamento, ele torna-se menos flexível e mais restritivo (SHICK, 2006). O argumento se ajusta perfeitamente ao caso brasileiro, cujo caráter incremental do

orçamento público tem ganhado cada vez mais espaço, uma vez que a rigidez orçamentária tem se ampliado com as constantes elevações do percentual de despesas obrigatórias no orçamento da União pós-Constituição de 1988.

Dessa forma, as experiências da implementação do orçamento por resultados em economias mais desenvolvidas e em estruturas administrativas mais flexíveis, como nos países membros da OCDE, também vêm demonstrando que a complexidade das relações políticas e a multiplicidade de fatores que permeiam o processo orçamentário são obstáculos mais relevantes do que eram previstos no momento da formulação da reforma.

(Artigo recebido em junho de 2007. Versão final em junho de 2007)

Notas

¹ Sobre reforma gerencial, ver 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.

² OECD. *Modernising government: the way forward*. Paris, 2005.

³ 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.

⁴ A orientação estratégica do presidente da República do PPA 2000-2003 definiu as diretrizes do governo para o período do Plano. A partir das diretrizes estratégicas, foram elaborados 28 macro-objetivos setoriais que tinham como finalidade nortear a formulação das políticas públicas no âmbito de cada Ministério e a elaboração dos programas que integram o Plano Plurianual.

⁵ O Estudo de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, elaborado a partir de um amplo processo de discussão de março a agosto de 1999, teve como produto final um portfólio de oportunidades de investimentos públicos e privados para o período de 2000-2007 e que serviu de base para a elaboração do PPA 2000-2003.

⁶ O SIGPlan é um sistema online que organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano Plurianual (PPA). Ele foi concebido para apoiar a execução dos programas, sendo utilizados pelos órgãos setoriais, Presidência da República, Casa Civil, Ministérios e outras entidades. O SIGPlan constitui, portanto, uma ferramenta de apoio à gestão dos programas do PPA, sendo o elo fundamental

entre o programa, o gerente e demais agentes envolvidos na execução das ações de governo. O sistema propicia uma visão global da execução do PPA por meio de informações atualizadas sobre a evolução física e financeira dos programas. Para mais informações ver: <www.sigplan.gov.br>.

⁷ Brasil. *Plano de gestão do PPA 2004-2007*, 2004. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

⁸ Brasil. *Manual de avaliação do PPA 2004-2007*, 2006. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

⁹ Manual de elaboração do Plano Plurianual 2008-2011.

¹⁰ Cabe salientar, que por se tratar de um processo de reforma relativamente novo, o quantitativo de estudos realizados sobre o Plano Plurianual após esse período é relativamente pequeno.

¹¹ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG). *Plano Plurianual 2000-2003, uma análise dos quatro anos de implementação*, mimeo, 2004.

¹² CAVALCANTE, Pedro. *A implementação do orçamento por resultados no âmbito do executivo federal: um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto de Ciência Política da UnB, 2007.

Referências Bibliográficas

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

_____. *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.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Brasil em Ação*. Brasília, agosto de 1996. Disponível em: <<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).

_____. *Plano gestão pública para um Brasil de Todos*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>.

_____. *Manual de avaliação do PPA 2004/2007, Ano-Base 2005*. Brasília: Dezembro de 2006. Disponível em: 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.
- CUNHA, Armando; 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; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the budgetary process. *American Political Science Review*, Vol LX, n° 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.
- GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, ano 54, n° 4, out-dez 2003.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n° 4, out-dez 2002.
- GARCIA, Ronaldo. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. IPEA, Texto para Discussão, n° 776. Brasília, 2000.
- 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, n° 1, 2006.
- MATIAS PEREIRA, José. *Finanças públicas – A política orçamentária no Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- MELKERS, Julia; WILLOUGHBY, Katherine. The state of the states: performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*. Vol. 58, n° 1, 1998.
- OECD. *Modernising government: the way forward*. Paris, 2005.
- 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.
- PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento* (coletânea volume 1). Brasília: ENAP, 2006.
- RADIN, Beryl. *Challenging the performance movement: accountability, complexity, and democratic values*. Washington: Georgetown University Press, 2006.
- 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.

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

SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. *Revista do Serviço Público*, ano 55, n° 4, out-dez, 2004.

WILDAVSKY, Aaron. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: *Política X técnica no planejamento*. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (eds). Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

ZAPICO, Eduardo. La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n° 2, abr/jun 2001.

Resumo – Resumen – Abstract**O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil***Pedro Luiz Cavalcante*

O artigo visa apresentar o debate acerca das transformações oriundas da última reforma do planejamento e orçamento no Brasil, a qual introduziu o novo desenho do Plano Plurianual (PPA). Inicialmente, os princípios do modelo de orçamento por resultados ou desempenho que balizaram a formulação do novo PPA são discutidos. Com base nos planos de gestão das experiências recentes do Plano e na proposta do próximo PPA (2008-2011), são apresentadas as inovações da configuração do processo orçamentário no país. Por fim, o artigo aborda os avanços e restrições da implementação do novo desenho do PPA e conclui que, apesar de formalmente instituídos, os instrumentos do orçamento por resultados não atingem a finalidade precípua do modelo: melhoria da efetividade e eficiência nos gastos públicos.

Palavras-chaves: Plano Plurianual; orçamento; planejamento; avaliação; reforma.

El Plan Plurianual: resultados de la más reciente reforma del Planeamiento y Presupuesto en el Brasil*Pedro Luiz Cavalcante*

El actual artículo tiene por objetivo presentar el debate sobre los cambios que se originan de la última Reforma del Planeamiento y Presupuesto en el Brasil, lo que introdujo un nuevo diseño del Plan Plurianual (PPA). Para empezar, los principios del modelo de presupuesto por resultado o desempeño, que orientaron la formulación del nuevo PPA, son discutidos. Basado en los planes de gestión de las experiencias recientes del Plano y en la propuesta del próximo PPA (2008 – 2011), son presentadas las innovaciones de la configuración del proceso presupuestario. Al fin el artículo trata de los avances y de las restricciones de la realización del nuevo diseño del PPA y concluye que, a pesar de que estén instituídos en la formalidad, los instrumentos del presupuesto por resultado no alcanzan la finalidad primera del modelo, que es la mejoría de la efectividad y de la eficiencia en los gastos públicos.

Palabras-clave: Plan Plurianual; presupuesto; planeamiento; evaluación; reforma.

The Pluri-annual Plan: results from the latest Planning and Budget reform in Brazil*Pedro Luiz Cavalcante*

This article aims at discussing the transformations resulted from the last planning and budget reform in Brazil which introduced a new model of the “Plano Pluri-annual” (Pluri-annual Plan - PPA). At first, the performance budget model premises that influenced the formulation of the new PPA are discussed. Based on the Plan’s recent experience and on the project for the next PPA (2008-2011), innovations on the Brazilian budgeting framework are presented. Finally, the article approaches the advances and limitations of the new Plan’s implementation and concludes that, in spite of being formally established, the tools of the performance budget Model have not achieved their main objective: to improve the efficiency and effectiveness of public spending.

Key words: Pluri-annual Plan (Plano Plurianual); budget; planning; evaluation; reform.

Pedro Luiz Cavalcante

Mestre em Ciência Política pela UnB, pós-graduado em Administração Pública (EBAPE/FGV) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPG). Atualmente Coordenador de Estudos Técnicos (SPO/MDS). Contato: <pedrocavalcante@hotmail.com>