



**Tema 1 - Qualidade do Gasto Público**

# Menção Honrosa

Proposta de Melhorias no  
Monitoramento Físico e Financeiro  
dos Programas e Ações dos Planos  
Plurianuais do Governo do Estado  
de Santa Catarina.

Autores:

**Guilherme Kraus dos Santos**, representante

**Fabiano Maury Raupp**



**CONCURSO VIII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS**

**TÍTULO:** PROPOSTA DE MELHORIAS NO MONITORAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DOS PLANOS PLURIANUAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**TEMA I:** QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO



## RESUMO

Este estudo tem como objetivo propor melhorias no monitoramento físico e financeiro dos programas e ações governamentais delineados no Plano Plurianual (PPA) do Governo do Estado de Santa Catarina (SC) do período de 2012 a 2015. Trata-se de uma pesquisa aplicada, de caráter descritivo, com abordagem qualitativa. Para tanto, utilizaram-se como procedimentos técnicos a observação participante na Secretaria de Estado da Fazenda (SC), assim como entrevistas com 09 gestores. Este estudo concluiu que o processo de monitoramento não pode ser visto de forma isolada, pois a principal deficiência apresentada reside na visão estratégica do processo de planejamento orçamentário do Estado. As informações físicas e financeiras do processo de monitoramento, também foram apontadas pelos entrevistados como uma deficiência. No que tange a precisão das informações financeiras, os entrevistados apontam que a alocação dos custos é parcial. Em virtude das limitações encontradas se propõe medidas que visam a aproximação do processo de planejamento aos outros níveis do ciclo de planejamento e orçamento, assim como, medidas relacionadas a alocação dos custos, definição de produtos e a operacionalização do processo de monitoramento.

**Palavras-chave:** Monitoramento. Avaliação. Orçamento Público.



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>O ORÇAMENTO PÚBLICO</b> .....	<b>8</b>
2.1	O ORÇAMENTO TRADICIONAL.....	8
2.2	O ORÇAMENTO MODERNO .....	10
2.3	O NOVO ORÇAMENTO DE DESEMPENHO .....	15
<b>3</b>	<b>O PROCESSO DE AVALIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO</b> .....	<b>20</b>
3.1	ORIGEM E INTENSIFICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO .....	21
3.2	O SIGNIFICADO E A FINALIDADE .....	26
<b>4</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO EM SANTA CATARINA</b> .....	<b>34</b>
5.1	O PROCESSO DE MONITORAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO .....	38
<b>6</b>	<b>NECESSIDADES EVOLUTIVAS DO PROCESSO DE MONITORAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO DO PPA</b> .....	<b>52</b>
6.1	A ESTRUTURA DO PPA 2012-2015 .....	52
6.2	AS ENTREGAS E A ALOCAÇÃO DOS CUSTOS NAS AÇÕES DO PPA 2012 - 2015	57
6.3	FINALIDADE AVALIATIVA DO PROCESSO DE MONITORAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO DO PPA .....	64
6.4	O MONITORAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO DAS AÇÕES .....	69
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>75</b>
	<b>Bibliografia</b> .....	<b>79</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas governamentais assumiram grande relevância para as funções de planejamento e gestão, em muitos países, como uma reação às exigências da preservação da responsabilidade fiscal e à pressão da sociedade por transparência nas decisões sobre a utilização dos recursos orçamentários (DERLIEN, 2001). Giacomoni (2012) aponta que o interesse pelo monitoramento e avaliação tomou impulso com a modernização da Administração Pública. Em vários países esse movimento foi seguido pela adoção dos princípios da gestão pública empreendedora e por transformações das relações entre Estado e sociedade. Tais mudanças foram decorrentes, no caso brasileiro, das transformações observadas na sociedade e no próprio Estado durante as últimas décadas.

No Brasil, as mudanças de relação entre Estado e sociedade e a necessidade de monitorar e avaliar as políticas públicas e programas governamentais surgiram em resposta à interrupção, na década de oitenta, de uma longa história de crescimento. Essas mudanças foram, conforme Giacomoni (2012), resultado de um amplo conjunto de causas, dentre as quais destacam-se: o peso insustentável da dívida externa, o imobilismo gerado por uma excessiva proteção à indústria nacional, o fracasso dos programas de estabilização no combate à inflação e o esgotamento de um modelo de desenvolvimento, baseado fundamentalmente na intervenção generalizada do Estado na economia. Tal esgotamento, apoiado na crise do Estado brasileiro, diminuiu sensivelmente a sua capacidade de investimento, reduzindo sua aptidão para promover o desenvolvimento. Foi no seu aspecto financeiro que a crise tornou-se mais expressiva, levando a economia a uma espiral inflacionária, que provocou uma queda nos níveis de poupança do setor público, o que criou um



ambiente de incertezas que dificultou a retomada dos investimentos e ampliou ainda mais as desigualdades sociais. A ampliação das desigualdades sociais provocou um crescimento da demanda por ações e serviços sociais. Com a queda nos níveis de poupança do setor público e, conseqüentemente, a redução da capacidade de investimento do Estado, a resposta estatal para minorar os problemas sociais foi prejudicada.

No intuito de confrontar a crise fiscal do Estado, buscou-se implementar em meados do século XX a administração pública gerencial, inicialmente por meio de estratégias de redução de custos e pela busca da eficiência e eficácia da administração e dos serviços que cabiam ao Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006). Ainda segundo o autor, é sob o signo da questão financeira que, tanto nos Estados Unidos quanto na Grã-Bretanha, durante as décadas de 70 e 80, o modelo gerencial foi implantado. O propósito era diminuir os gastos públicos e aumentar a eficiência e a efetividade governamental, inicialmente por meio da criação de instrumentos de racionalização orçamentária que pudessem incorporar uma maior “consciência de custos” no serviço público. Isso se dava por meio da adoção de instrumentos de avaliação de desempenho organizacional e de uma administração por objetivos, procurando traçar linhas de ação às agências, o que tornaria possível uma avaliação de desempenho baseada na comparação entre os resultados obtidos. Outras reformas similares ocorreram na Nova Zelândia, Austrália, Suécia, França e inclusive no Brasil.

De acordo com Derlien (2001), na maioria dos casos, reformas abrangentes nos processos orçamentários foram adotadas, parte delas referentes à mudança do regime contábil para uma contabilidade por competência, que surgiu da pressão para a promoção do ajuste das contas públicas a fim de, posteriormente, estender-



se também ao processo orçamentário. Tais esforços contrastam com a opção brasileira de promover o equilíbrio financeiro mediante o aumento de impostos, tendo em vista as dificuldades para controlar os aumentos dos gastos e a inexistência de informações gerenciais que possibilitassem averiguar a má alocação dos recursos, para que a contenção orçamentária e financeira não comprometesse programas e ações indispensáveis ao desenvolvimento social e econômico do país.

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, de acordo com Bresser-Pereira (2007), aconteceu no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, no qual toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Todavia, as crises políticas e o regime militar durante a década de 70 levaram ao fracasso a reforma gerencial no Brasil.

Em contraste com a “década perdida” (1980-1990), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu importantes inovações e avanços no campo de planejamento e orçamento. Além de preconizar a elaboração de planos de desenvolvimento nacionais, regionais e setoriais, a nova carta determinou o funcionamento da administração pública sob o marco de três leis hierarquizadas: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Essas alterações concebidas, em meio a outros objetivos, para integrar o planejamento e o orçamento e propiciar seu monitoramento e avaliação, representaram uma evolução conceitual do orçamento público brasileiro em direção ao que é convencionalmente chamado de orçamento moderno (GIACOMONI, 2012).

No entanto, de acordo com Diamond (2007), países emergentes como o Brasil introduziram algum tipo de orçamento por programas, o qual visa organizar a



atuação da administração pública em funções de governo e em programas de governo, sendo que essas economias ainda precisam avançar para o orçamento por produtos e, subseqüentemente, incorporar as reformas necessárias para o novo orçamento de desempenho. Devido a essa deficiência, segundo o autor, as economias de mercado emergentes não conseguiram utilizar plenamente seus orçamentos por programas para melhorar a gestão de seus orçamentos e avaliar a eficiência das ações de governo.

A Constituição Federal de 1988, no § 1º do art. 74, ressalta a obrigatoriedade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Em consonância com a Constituição Federal, as Constituições Estaduais trouxeram a mesma obrigatoriedade, como foi o caso da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, que dispõe, no § 1º do art. 62, da seguinte redação:

Art. 62 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:  
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

Contudo, de acordo com Maus e Souza (2008), mesmo com as inovações no processo orçamentário e financeiro brasileiro, a realidade atual evidencia que o governo e a sociedade não sabem quanto custam os serviços públicos ou em qual proporção são prestados. Dessa forma, como não se conhece o custo de um serviço, também não se sabe se a administração pública está sendo eficiente e cumprindo com seus objetivos. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2000) apresentou um estudo a respeito do tema que comprova que os gestores governamentais apresentam dificuldades em reduzir os gastos por não disporem de sistemas de controle adequados.

O contexto do Estado de Santa Catarina não é diferente. O Tribunal de





Contas do Estado (TCE) tem reiteradamente apontado, desde 2007 em seus pareceres prévios sobre Balanço Geral do Estado (BGE), que o aspecto autorizativo do orçamento público brasileiro gera na cultura da administração pública, em todas as esferas, a prática de se estabelecer orçamentos não condizentes com a realidade do ente, com a fixação de ações inexecutáveis tanto do ponto de vista financeiro quanto físico. O TCE afirma ainda que o Estado de Santa Catarina não possui indicadores que apresentem de forma cristalina e verossímil a efetividade de seus programas e ações, bem como os resultados alcançados em um determinado período (TCE, 2014).

É diretamente prejudicial às atividades essenciais de governo o processo incompleto de monitoramento físico e financeiro dos programas e ações governamentais delineados nos Planos Plurianuais do Governo do Estado de Santa Catarina, que tem como intuito demonstrar os resultados da ação governamental e subsidiar o processo de monitoramento e avaliação dos bens e serviços previstos nos instrumentos legais de planejamento Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse sentido, torna-se necessário reformular as demonstrações de execução orçamentária para incluir, juntamente com os valores monetários, os parâmetros físicos previstos, tendo em vista possibilitar a comparação com os resultados alcançados e extinguir o modelo atual que não fornece base sólida à tomada de decisão (MAUSS E SOUZA, 2008). Diante da situação-problema apresentada, busca-se responder a seguinte pergunta com esta pesquisa: Quais melhorias podem ser implementadas no processo de monitoramento físico e financeiro dos programas e ações dos planos plurianuais do Governo do Estado de Santa Catarina?



## 2 O ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo Giacomoni (2012) para o desenvolvimento e execução das políticas públicas, conseqüentemente para qualquer tipo de bem ou serviço demandado pela sociedade, é necessária a alocação de recursos para tal. No Brasil a alocação de recursos para a prestação de bens e serviços se dá por meio do sistema de planejamento e orçamento.

O sistema de planejamento e orçamento do Estado brasileiro tem a finalidade de assumir um papel determinante para as atividades do setor público e indicativo para o setor privado. Tal sistema orienta a atividade privada e programa a atividade pública em consonância com os objetivos e as políticas de governo (AZEVEDO, 2006).

Sendo assim, nessa seção iremos transcorrer sobre a evolução do processo orçamentário no Brasil e no mundo.

### 2.1 O ORÇAMENTO TRADICIONAL

A evolução conceitual do orçamento público é dividida em dois momentos: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. Alguns historiadores alegam que, em 1901, o povo ibérico elaborou um documento que pode ser considerado como a gênese do orçamento. No entanto, alguns registros citam que a cidade de Coimbra, em Portugal, já concebia orçamentos no ano de 1215 (JARDIM, 1993). Já para Burkhead (1971), o orçamento público surgiu na Inglaterra, como uma ferramenta formal, em torno de 1822. De acordo com o autor, o orçamento público surgiu como um importante instrumento de controle disciplinador das finanças públicas, com o objetivo principal de propiciar o controle político sobre o executivo. Segundo Giacomoni (2012), nesse período o orçamento público encontrava-se na fase do



orçamento tradicional, onde o orçamento e seus elementos financeiros estavam focados na concepção do Estado Liberal, preocupado somente em manter o equilíbrio fiscal e evitar o aumento das despesas públicas. Seguindo esse espírito, Glastone, o ministro das finanças da Inglaterra durante do período de 1868 a 1874, considerava que as despesas que excedessem as legítimas necessidades do país constituíam não apenas desperdício, mas um mal político e moral (BURKHEAD, 1971).

Giacomoni (2012) ressalta que o orçamento tradicional era uma ferramenta eficaz de controle, pois confrontava as receitas e as despesas de forma direta. O autor relata ainda que, na época, os impostos eram autorizados anualmente, permitindo uma verificação mais rigorosa das despesas custeadas por meio das receitas de impostos. Portanto, o controle político era sobre informações contábeis e financeiras. Com a necessidade de aperfeiçoar o orçamento, a fim de dotá-lo de informações do interesse do parlamento, na Inglaterra de 1840, o orçamento deixou de ser somente uma exposição contábil, passando a assumir uma posição de destaque no campo da política econômica e financeira.

O orçamento tradicional tratava de forma secundária e não-prioritária o aspecto econômico, porque na época o volume de gasto público não tinha representatividade em termos econômicos. Todavia, segundo Matias-Pereira (2012), apesar do pouco interesse das implicações econômicas do orçamento, destacava-se seu aspecto jurídico. Em meados do século XIX, o Código de Contabilidade Francês e a Constituição Imperial Alemã de 1871 definiam o orçamento público como a lei que fixa a despesa e estima a receita. Nesse momento o orçamento deixou de ser apenas um ato administrativo e passou a ser uma lei que deveria ser aprovada pelos órgãos de representação social.



Na dimensão técnica, o orçamento tradicional adotava classificações que eram suficientes somente para instrumentalizar o controle das despesas por unidades administrativas (órgãos e unidades responsáveis) e por objeto de despesa (material, pessoal etc). O orçamento tradicional assume papel de inventário dos “meios” utilizados pelo Estado para desempenhar suas competências. Portanto, o orçamento tradicional, devido à sua classificação, recebeu dos juristas o rótulo de “Lei de Meios” (GIACOMONI, 2012).

## 2.2O ORÇAMENTO MODERNO

No início do século XX, a partir da independência norte americana, os Estados Unidos passaram a desempenhar um papel de vanguarda no que tange à evolução do orçamento moderno. Durante seu governo, o presidente norte-americano William Howard Taft (1910-1912) desenvolveu, por meio da Comissão de Economia e Eficiência, profundos estudos referentes à administração federal norte-americana com a finalidade de modernizá-la. De acordo com o estudo elaborado pela Comissão de Economia e Eficiência, o orçamento é mais do que uma simples ferramenta que prevê a receita e estima a despesa, mas sim um documento, uma proposta. É um documento em que o chefe do poder executivo traça seu programa de trabalho para o próximo exercício e como estes programas serão financiados, além de gerar informações ao administrador público que reflitam os resultados da ação do governo em termos de qualidade e quantidade (LEE e JOHNSON, 1973). Neste sentido, segundo Lee e Johnson (1973, p. 101), o presidente Taft, em 1912, assim se expressou:

Desejamos economia e eficiência; desejamos poupar, e poupar com um objetivo. Desejamos economizar dinheiro para habilitar o governo a desenvolver projetos benéficos, os quais estamos impedidos de executar, pois não podemos aumentar as despesas.



Segundo Giacomoni (2012) a reforma orçamentária preconizava que os orçamentos públicos deveriam atuar como um instrumento administrativo gerencial para auxiliar o Executivo nas fases de programação, execução e controle. O orçamento passou a representar a própria programação do trabalho de governo. Em 1944, Allan D. Manvel definiu o orçamento público moderno como sendo o plano que expressa, em termos financeiros e dentro de um período temporal específico, o programa de atividades que competem ao governo e as formas de financiamento destes programas (MACHADO JR, 1962 p.5).

A Comissão de Organização do Poder Executivo do Governo dos Estados Unidos, mais conhecida como a Comissão de Hoover, propôs, logo após o término da Segunda Guerra Mundial, que os conceitos orçamentários fossem reformulados. A comissão firmou que o orçamento deveria basear-se em funções de governo, projetos e atividades, caracterizando-se como o orçamento de desempenho (MATIAS-PEREIRA, 2012). Já na década de 60, de acordo com o Giacomoni (2012), uma Segunda Comissão Hoover analisou os resultados gerados pela primeira comissão e propôs novos aperfeiçoamentos. Esse novo modelo aperfeiçoado foi denominado de *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento).

O PPBS teve como objetivo aproximar o orçamento do planejamento. Segundo Smithies (1969, *apud* Giacomoni 2012), as fases de planejamento, programação e orçamentação compõem um processo por meio dos qual os objetivos pretendidos, os recursos e suas relações são considerados no processo orçamentário a fim de se obter um programa de ação, coerente e entendido para o governo como um todo. Essa nova concepção visa integrar de forma sistemática os diagnósticos e prognósticos, os objetivos, a análise de cursos alternativos, os



programas e projetos com suas metas, bem como os métodos de avaliação e controle. O planejamento passaria ter um papel mais presente em todo o processo orçamentário (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Alguns problemas afetaram a concretização da implementação do PPBS no Governo do Estados Unidos, como, por exemplo, a falta de técnicos especializados e questões de cunho político – pois os legisladores viram com desconfiança um orçamento proposto pelo poder executivo norteado por argumentos amplamente técnicos (SCHICK, 2014). No entanto, de acordo com Giacomoni (2012), o fracasso do PPBS não acarretou um retorno ao orçamento tradicional e nem descreditou o conceito de orçamento moderno. O orçamento moderno continua sendo uma ferramenta administrativa e gerencial que deve cumprir múltiplas funções. Foi a partir do PPBS que o conceito de “orçamento-programa” passou a ter destaque e a ser adotado por muitos países. De acordo com Diamond (2007), o processo de evolução do orçamento tradicional para o moderno e a expressão “orçamento-programa” está associada, primeiramente, a uma apresentação de orçamento cujo foco principal é o produto e não o insumo relacionado a operações de governo, e, segundo, a uma reestruturação destas operações com base em programas e ações que gerem esses produtos. Pelo fato de o “orçamento programa” apresentar grande relevância para ao processo orçamentário brasileiro, esse tema será apresentado com maior profundidade no estudo.

A busca de melhores práticas na gestão orçamentária norte-americana foi uma constante em toda a segunda metade do século XX. De acordo com Diamond (2007), depois do sistema PPBS, houve outras breves iniciativas, tais como administração por objetivos e orçamento base-zero. No entanto, esses modelos tiveram pouca efetividade, além de serem empurrados pelo Poder Executivo sem



que houvesse o envolvimento do Congresso. Na prática, o orçamento base-zero e a administração por objetivos não eram um método para organizar ou apresentar o orçamento público, mas sim para a avaliação e a tomada de decisão. De acordo com o modelo, as ações de um programa de governo constituíam unidades de decisão, onde as necessidades orçamentárias e financeiras eram avaliadas por pacotes de decisão. Estes descreviam e analisavam os elementos significativos da ação como: finalidade, custos e benefícios, carga de trabalho e medidas de desempenho, possíveis alternativas para se alcançar a finalidade da ação ou do programa, e etc (GIACOMONI, 2012).

De acordo com o autor, havia problemas importantes na implementação do orçamento base-zero e na administração por objetivos. O principal deles era a resistência manifestada pelos burocratas diante de uma avaliação da eficiência de seus programas. Diamond (2007) relata que os envolvidos no orçamento também preferiam que a informação sobre metas operacionais, carga de trabalho e padrões de desempenho não fossem explicitadas, permanecendo bem escondidas e diluídas no detalhamento dos objetos de gastos.

Após as frustrações das iniciativas do Poder Executivo norte-americano em implementar o orçamento base-zero e a administração por objetivos, o Congresso lançou, entre 1990 e 1996, novas leis que criaram uma plataforma no governo para a “nova” gestão baseada em desempenho. Para Diamond (2007), a expressão “novo orçamento por desempenho” foi utilizado por Mikesell, nos Estados Unidos, para categorizar as reformas da década de 90. Essa onda reformista tinha o objetivo de converter o processo orçamentário federal em um processo baseado em resultados, referendo-se especificamente ao uso de informações gerenciais sobre desempenho durante o processo de orçamentação. O novo orçamento por desempenho



apresenta inúmeros aspectos relevantes, que são considerados como premissas para a concretização do objetivo desta pesquisa.

Fazer a transição de um modelo de orçamento para outro não significa desconsiderar ou reconstruir todos os elementos do modelo anterior. Essa evolução compõe um processo incremental, no qual elementos dos modelos prévios são absorvidas pelos novos modelos, conforme ilustrado no Quadro 1.

**Quadro 1 – Evolução do Orçamento Moderno**

<b>Modelos</b>	<b>Elementos</b>
Sistema de planejamento, programação e orçamentação (PPBS)	a) identificação e exame das metas e objetivos em cada grande área de atividade do governo;
	b) análise objetiva do produto de dado programa;
	c) mensuração do custo total do programa não apenas no ano corrente, mas ao longo de vários anos seguintes;
	d) formulação de programas de gastos plurianuais;
	e) análise das alternativas para encontrar o meio mais eficiente e eficaz de atingir os objetivos do programa;
	f) estabelecimento desses procedimentos como parte sistemática do processo de revisão do orçamento.
Orçamento por programas	a) agrupar unidades organizacionais em funções e subfunções comuns;
	b) identificar custos de uma função e subfunção;
Orçamento por produto	c) dados esses custos, decidir qual deve ser o produto da unidade.
	Nota: O orçamento por programas deixa fora do processo as funções de planejamento estratégico de nível mais alto do PPBS. O aprimoramento da composição de custos e a definição de produtos envolvem processo iterativo.
	a) agrupar todos os custos para gerar determinado produto, independentemente do número de agências envolvidas em sua produção;
Novo orçamento de desempenho	b) enfatizar os custos totais, incluindo a apropriação de custos fixos;
	c) definir produtos em termos de indicadores mensuráveis e avaliar a qualidade dos bens e serviços produzidos de forma similar à que acontece no setor privado;
Novo orçamento de desempenho	a) contém todos os elementos do orçamento por produto;
	b) incorpora medidas explícitas de desempenho e sistemas de avaliação de resultados;
	c) também inclui responsabilização dos níveis mais altos com recompensas e sanções associadas.
	Nota: Programa, produto e novo orçamento de desempenho ocorrem depois da conclusão dos dois primeiros passos do PPBS.

Fonte: adaptado de DIAMOND (2007, p. 94).

Na prática, segundo Matias-Pereira (2012), a evolução do modelo para um orçamento de desempenho não era vista como uma mudança fundamental para a





tomada de decisão orçamentária, mas sim apenas como um apoio. Para Diamond (2007) as reformas do modelo orçamentário eram limitadas pela incapacidade de se desenvolver medidas de desempenho, assim como eram limitadas por sistemas contábeis inadequados quanto a identificação de todos os custos das operações governamentais. Cabe também destacar a falta de interesse dos gestores públicos (tomadores de decisão) em utilizar informações de desempenho.

De forma resumida, a evolução do modelo orçamentário (orçamento por programas e por desempenho) consumiam muito tempo, além de exigir um grande apoio administrativo, como por exemplo: melhorias na contabilidade, identificação de custos e principalmente atividades e sistemas de monitoramento e mensuração de desempenho (GIACOMONI. 2012).

#### O NOVO ORÇAMENTO DE DESEMPENHO

A origem do orçamento por desempenho tem por base o modelo o PPBS, desenvolvido durante a década de 60 pelo governo norte-americano. A partir desse modelo também surgiram o Orçamento-Programa, orçamento por produtos e orçamento base-zero, que contribuíram diretamente para a construção do novo orçamento por desempenho durante a década de 90 (CAVALCANTI, 2010).

Diamond (2007) aduz que a expressão “novo” para qualificar o orçamento de desempenho foi utilizada por Mikessel, especialista norte-americano em finanças públicas, para categorizar algumas leis propostas durante a década de 90: a Lei de Desempenho e Resultados de Governo, de 1993; a Lei Federal da Modernização das Aquisições, de 1994; e a Lei Clinger Cohen, de 1996. Essas leis eram consideradas reformas que propunham converter o processo orçamentário federal em um processo baseado em resultados, trazendo em seu arcabouço a utilização de informações sobre desempenho para orçamentação. O autor relata que o tema



dessas novas reformas, frequentemente denominadas também de “Nova Gestão Pública”, tinha como foco principal os resultados da produção governamental e o desempenho do orçamento. Essas questões foram aliadas a outras reformas importantes, como a reforma gerencial, que introduziu uma maior flexibilização das agências de governo, arranjos contratuais, além da mudança do sistema contábil de caixa para competência, seguindo modelos do setor privado.

O modelo pode ser interpretado como um processo de orçamentação que busca relacionar os recursos alocados e os resultados passíveis de mensuração das políticas públicas, com a finalidade de gerar informações que possam auxiliar os gestores públicos no processo de tomada de decisão (BRUMBY; ROBINSON, 2005; OECD, 2005 *apud* CAVALCANTI 2010). Para Matias-Pereira (2012), uma das características essenciais dessa nova abordagem é o reconhecimento de que, se o foco principal é o desempenho, o processo de orçamentação deve estar integrado a um sistema de responsabilização que tenha como objetivo recompensar a boa e punir a má gestão orçamentária. Tal fato que não ocorria nos modelos anteriores, dado que eram modelos incrementais.

Diamond (2007) elenca alguns elementos básicos do novo orçamento de desempenho: a concepção de programa e o desenho da estrutura programática; sistemas de responsabilização e sistemas de determinação de custos. No que se refere especificamente à concepção de programa e ao desenho de sua estrutura programática, o autor ressalta que o novo orçamento de desempenho é mais amplo do que um simples aprimoramento do Orçamento-Programa. Embora ambos os modelos contemplem a organização baseada em programas, o novo modelo introduz uma orientação voltada para o desempenho, devendo ser integrado a um modelo mais amplo de gestão do orçamento. Todavia, mesmo sem foco no



desempenho, o Orçamento-Programa, para que seja eficaz, também deve almejar tal integração.

Para Cavalcanti (2010), um programa bem estruturado é uma das principais bases para a reforma orçamentária, mesmo para o novo orçamento de desempenho. Ainda assim, individualmente, isso não é capaz de assegurar a reforma. Para torná-la possível, Diamond (2007) ressalta que é necessário redesenhar a estrutura dos programas de forma que seja assegurada a existência de uma declaração de políticas públicas com seus respectivos objetivos que definam adequadamente o propósito de cada um, de forma que os resultados esperados possam ser mensurados e avaliados de algum modo. Somente após essa etapa será possível introduzir mecanismos de responsabilização mais efetivos de acordo com a nova proposta do orçamento de desempenho.

Sendo o programa um dos elementos essenciais do novo orçamento de desempenho, alguns pontos sobre sua estrutura são levantados no estudo de Diamond (2007):

- A estrutura do programa e seu estabelecimento em um nível estratégico mais amplo: a estrutura do programa deve ser vista como uma forma de descrever as políticas públicas, ou seja, em áreas de resultados estratégicas, com os custos totais sob a responsabilidade das entidades públicas. Estas devem formular os planos de implementação necessários à elaboração da proposta orçamentária.
- A estrutura do programa e a responsabilização: o programa deve ser detalhado em atividades e projetos, de forma que deixem clara a responsabilização gerencial para cada produto e resultado proposto.
- A estrutura do programa integrada a um modelo amplo de gestão orçamentária com foco no desempenho: para que a estrutura de um programa reflita a mensuração do desempenho e para que permita a responsabilização



gerencial faz-se necessário que os programas estejam alinhados com a alocação dos recursos do orçamento, demonstrando a clara ligação entre os recursos e os produtos e resultados da política.

- A estrutura do programa deve auxiliar o processo de tomada de decisão: é necessário esclarecer a relação entre os recursos usados pelo programa e os produtos e resultados da política. Isso significa que os programas devem receber recursos necessários e suficientes para que os objetivos e metas sejam alcançados.

Para Giacomoni (2012), o novo orçamento de desempenho diferencia-se dos sistemas anteriores – orçamento por produtos, Orçamento-Programa, PPBS e o antigo orçamento de desempenho – por incluir uma nova categoria de objetivos: os resultados (*outcomes*). No *performance budget* original e no Orçamento-Programa, a medida do desempenho estava representada, principalmente, nos produtos (*outputs*) levados a cabo pela administração pública. Nos processos convencionais de produção, os produtos representam as saídas do sistema. Na administração governamental, ainda que os produtos – bens e serviços produzidos ou providos pelo setor público – tenham relevância por princípio, o que realmente importa são os resultados alcançados em termos econômicos e sociais.

Por isso, frisar a diferença entre produtos e resultados dentro do contexto da programação orçamentária é de grande importância e dificuldade. A distinção desejada entre estes conceitos é apresentada no Quadro 2.

**Quadro 2 – Distinção entre produtos x resultados**

<b>Produto (<i>outputs</i>)</b>	<b>Resultado (<i>outcome</i>)</b>
Deve representar o bem ou serviço destinado as pessoas ou organizações externas e ao próprio Estado.	Deve refletir de forma direta e adequada os objetivos e prioridades de governo.
Deve ser descrito e identificado de forma clara.	Deve demonstrar o impacto gerado sobre a sociedade.
Deve representar o produto final, ou seja, não pode representar produtos intermediários ou não finalísticos.	Deve ser viável em prazo específicos e identificado claramente os grupos alvos.



Deve contribuir de forma direta para o alcance dos resultados previstos nos programas.	Deve ser claramente definido e descrito de forma a ser facilmente entendido e relatado externamente.
Deve possibilitar a geração de informações sobre o desempenho da ação, como por exemplo, preço, quantidade qualidade.	Deve representar o efeito identificável do produto do órgão.
Gerar informações base para a comparação do desempenho ao longo do tempo ou até mesmo com outros prestados do mesmo bem ou serviço.	Deve ser possível de monitorar e avaliar.

Fonte: adaptado de Diamond (apud GIACOMONI 2012. p. 198-199).

A criação de medidas de produtos e resultados merece uma atenção especial, pois os indicadores de desempenho empregados na mensuração da eficiência – por exemplo, carga de trabalho e tipo homem-hora – são úteis no processo mensuração do trabalho em andamento. Mesmo que tais informações não sejam mensuráveis em produtos ou em resultados, elas podem ser aproveitadas em processos avaliativos (GIACOMONI, 2012).

A dimensão qualidade não deve e não pode ser desconsiderada no processo de mensuração de desempenho, dado que as medidas exclusivamente quantitativas podem ocultar a qualidade do produto ou do resultado. No que tange aos insumos (custos), Matias-Pereira (2007) relata que eles são sempre limitados e as decisões orçamentárias devem considerá-los durante o processo de mensuração dos produtos e resultados.

De acordo com Diamond (2007), os sistemas de determinação de custos são igualmente importantes na reforma orçamentária, apesar de terem sido frequentemente negligenciados. Para que a estrutura de programa seja passível de implementação é necessário que existam mecanismos que determinem os custos do programa, visando possibilitar o relacionamento dos produtos e seus respectivos custos orçamentários aos benefícios gerados pela ação governamental, a fim de avaliar o desempenho do programa.



Os custos podem ser apropriados com base em muitos critérios diferentes. Para o orçamento programa, por exemplo, o critério mais utilizado é o da sua associação direta ou indireta no programa. Essa estratégia se baseia no critério da apropriação. Qualquer critério que seja utilizado deve ser identificado claramente em um sistema de composição de custos, para que seja utilizado para todo o governo. No entanto, essa não é uma tarefa fácil, primeiramente por conta o problema dos custos indiretos (presente em grande escala no setor público). Segundo, porque a amplitude e heterogeneidade dos serviços prestados pelo setor público nos programas pode abranger inúmeras atividades e agências. Separar esses custos requer um alto grau de especialização dos envolvidos (DIAMOND, 2007).

Para Giacomoni (2012, pg. 201):

...há uma gama variada de modelos de apuração de custos desenvolvidos e testados para atender às necessidades das empresas. Alguns deles certamente poderão ser ajustados às necessidades das unidades governamentais. O sistema de Custos Baseados em Atividades (ABC) é frequentemente indicado como próximo das necessidades de um sistema orçamentário por produtos e resultados.

De qualquer maneira, as dificuldades não devem ser subestimadas. Nas áreas governamentais, os custos indiretos são especialmente representativos, na medida em que um grande número de servidores está envolvido em atividades de apoio. Tampouco devem ser negligenciados os custos relacionados à conservação, manutenção e funcionamento dos órgãos, que são conduzidos de maneira centralizada, havendo muitas dificuldades para apropriá-los aos programas e ações finalísticos.

### **3 O PROCESSO DE AVALIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO**

As reformas gerenciais do setor público nas últimas décadas têm sido orientadas por uma abordagem voltada para gestão por resultados, com ênfase na



melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados a sociedade e na responsabilização por desempenho (SERPA, 2010).

Nesse sentido, para assegurar que os resultados sejam alcançados, a função avaliação tem um papel fundamental, pois é por meio da avaliação que se realiza a mensuração e o monitoramento dos resultados, mediante ao fornecimento de informações sobre o grau de alcance dos objetivos definidos nos programas e políticas públicas.

Segundo os autores Diamond (2007) e Serpa (2010) a avaliação de programas e ações é o instrumento chave dos modelos gerenciais de gestão governamental. Por este motivo, os sistemas de monitoramento e avaliação foram mundialmente disseminados.

Sendo assim, nesta seção será apresentada a natureza das avaliações, sua origem no setor público e as suas principais finalidades.

### 3.1 ORIGEM E INTENSIFICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

O processo de avaliação e conceitos como o de qualidade do gasto no setor público surgiram em meados do século XX com a transição do modelo burocrático de Weber para o da administração pública gerencial. Motivadas por uma insatisfação com a administração pública burocrática, essas transformações pretendiam consolidar: alternativas para confrontar a crise fiscal do Estado; estratégias para redução de custos e para o aumento da eficiência, eficácia e efetividade da administração e dos serviços que cabiam ao Estado; e instrumentos de proteção ao patrimônio público.

Bresser-Pereira (2007) ressalta que uma das principais questões valorizadas pela reforma gerencial é a importância destinada à avaliação da efetividade dos serviços públicos. A efetividade é definida como o grau em que se atingiu um



resultado esperado – ela não tem, portanto, cunho econômico, mas sim de avaliação qualitativa dos serviços públicos. O conceito de efetividade tem como corolário a noção de que a missão primordial do governo é prestar serviços de qualidade, ou seja, é a preocupação com a qualidade incorporada pelo modelo gerencial.

Nas décadas de 1980 e 1990, tanto o governo inglês quanto o norte-americano enfrentaram dificuldades na implementação do modelo gerencial, pois os gerencialistas não consideraram questões de caráter político e nem tampouco perceberam que a especificidade do setor público dificulta a mensuração da eficiência e a avaliação de resultados, como ocorre na iniciativa privada. Para Bresser (2006), foi por restrições financeiras que, tanto nos Estados Unidos quanto na Grã-Bretanha, o modelo gerencial foi implantado com o objetivo de diminuir os gastos públicos e aumentar a eficiência governamental.

O contexto brasileiro para a implementação do modelo gerencial não foi diferente, pois o Brasil da década de 1970 passou por um período em que a economia nacional apresentava altas taxas de crescimento econômico, inflação sob o controle e em níveis toleráveis pela população, pleno emprego, contas públicas superavitárias, equilíbrio fiscal e dívida pública controlada. De acordo com o Alonso (1999), esse período era conhecido como “milagre econômico”, pois nele não existiam crises econômicas iminentes. Não houve, pois, durante essa época, incentivos para debater temas como o de gestão de custos, avaliação de programas e desempenho no serviço público.

Durante a década de 1980 de acordo com Giacomoni (2012), a situação da economia brasileira converteu-se do “milagre econômico” para a “década perdida”, devido à drástica redução do PIB, ao descontrole da dívida pública internacional, aos altos índices inflacionários, à redução da atividade industrial e ao desequilíbrio fiscal.





O Estado se viu forçado a reorientar a política econômica nacional, principalmente no que se diz respeito às despesas públicas. Em razão da crise fiscal e do fraco desempenho econômico, o Estado precisou conviver com um cenário no qual, por um lado, a demanda social por bens e serviços crescia exponencialmente e, por outro, sua capacidade de resposta era cada vez menor.

Dada a impossibilidade econômica e, principalmente, política de aumentar a carga tributária com a finalidade de equilibrar as contas públicas, cortar gastos passou a ser o grande desafio da administração estatal. Todavia, não há como cortar gastos se a realidade atual evidencia que o governo e a sociedade não sabem quanto custam os serviços públicos e nem em qual proporção esses serviços são prestados à sociedade (MAUSS e SOUZA, 2008). Tendo isso em vista, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) vêm advogando pela qualidade do gasto público, e não simplesmente pela sua redução. Ambas as instituições têm se empenhado em introduzir a questão da qualidade do gasto público na agenda de Reforma do Estado de diversos países, dentre os quais figura o Brasil (ALONSO, 1999).

O impacto da situação econômica sobre o processo de avaliação no final dos anos 1970 ainda era quase o mesmo: as pequenas economias e a necessidade de gerenciar a escassez de recursos causaram tensão nos governos, fato que os levou a desenvolver técnicas para gerenciar os cortes no orçamento. A situação relativamente desfavorável e a grave situação fiscal corroboravam para que a avaliação fosse feita de forma vinculada ao processo orçamentário como, por exemplo: as iniciativas financeiras de gestão (Grã-Bretanha, Canadá e Noruega, Países Baixos) que resultaram em uma segunda onda de esforços de avaliação, onde o novo gerencialismo introduziu o conceito de avaliação a fim de racionalizar a



distribuição dos recursos dentro do orçamento (SCHICK, 2014).

Derlien (2001) ressalta que as diferenças nos padrões de desenvolvimento entre os países que começaram mais cedo a instituir o processo de avaliação e monitoramento – Estados Unidos, Canadá e Alemanha – e aqueles que o seguiram no final dos anos 1970 ou mais tarde podem estar relacionadas, em meio a outros fatores, com as condições das economias nacionais e, portanto, com a situação fiscal dos respectivos governos. Ainda segundo o autor, o primeiro grupo de países – o que iniciou o processo de avaliação das políticas públicas nos anos 1960, isto é, os países com orçamentos economicamente prósperos e crescentes – permitiu que seus governos investissem em grandes programas de intervenção social, incluindo educação e saúde. Nesse contexto, os sistemas de planejamento formal ou foram limitados a um planejamento apenas econômico de médio prazo (Alemanha), ou foram integrados ao processo de programação orçamentária (Estados Unidos, Suécia e Canadá). Em qualquer um dos casos citados anteriormente, o processo de avaliação passou a integrar os sistemas de planejamento gerando informações necessárias para a intervenção dos programas, e tornou possível a previsão dos resultados com um alto grau de segurança e confiabilidade.

Para Derlien (2001), a necessidade de gerenciar os cortes no orçamento para equilibrar as contas públicas levou ao desenvolvimento de técnicas orçamentárias com o objetivo de permitir o processo de avaliação e monitoramento denominado de orçamento de desempenho. O orçamento de desempenho surgiu em 1950, nos Estados Unidos, com finalidade de gerar informações de desempenho para a orçamentação e reorientar o processo orçamentário federal norte-americano, mudando o foco dos insumos para um foco que incluísse também os produtos derivados do uso daqueles insumos. A nova abordagem tornou-se efetiva quando a



Comissão Hoover, que trabalhava na organização do Poder Executivo do governo em 1949, promoveu tal abordagem e incentivou sua ampla implementação. No entanto, a nova abordagem era severamente afetada por sistemas contábeis inadequados e incapazes de identificar todos os custos das operações governamentais, como também pela limitação no desenvolvimento de medidas de desempenho.

A aplicação do orçamento por desempenho persistiu no Estados Unidos no Governo Federal. O PPBS foi adotado como sistema orçamentário completo somente em 1961. De acordo com Giacomoni (2012), o PPBS possuía três fases que ligavam o planejamento ao orçamento por meio de programas de governo. A primeira fase, denominada de planejamento, procurava identificar objetivos de curto e de longo prazo, a fim de avaliar diferentes e possíveis maneiras de atingir tais objetivos. A segunda fase, denominada de programação, integrava as propostas da fase de planejamento e as relacionava a programas de governo organizados hierarquicamente por prioridade sujeita à tomada de decisão política. A terceira fase, a orçamentação, era a tradução dos programas em pacotes de trabalho menores denominados de ações específicas, que consumiam recursos orçamentários.

Em 1971, o sistema foi praticamente abandonado, devido à grande relutância das agências, à falta de entendimento dos legisladores – que inicialmente preferiam o modelo anterior – e também devido às próprias limitações legais e institucionais do período. Apesar do fim do PPBS, o orçamento de desempenho continuou a ser aplicados nos Estado Unidos. A aprovação da Lei Congressional e de Confiscos de 1971 propôs inovações como o orçamento plurianual, as classificações por função e programa, o uso de ferramentas analíticas por parte do Escritório Geral de Contabilidade (*General Accounting Office* – GAO) e do Escritório de Orçamento do



Congresso, o desenvolvimento de indicadores de desempenho, e a implantação de melhores sistemas de informações gerenciais (DIAMOND, 2007).

Em 1965, com a publicação do Manual de orçamento por programa e de desempenho pelas Nações Unidas, o uso do método foi reforçado como ferramenta de planejamento do desenvolvimento. Na década de 1960, aproximadamente 50 países introduziram variantes do método, incluindo países em desenvolvimento como o Brasil. De acordo com Giacomoni (2012), na década de 1990 novas reformas ocorreram promovidas pela Nova Zelândia e Estados Unidos. Essas reformas foram frequentemente denominadas de Nova Gestão Pública e apresentavam ênfase primária na avaliação de resultados e no desempenho do orçamento, bem como outras reformas importantes da gestão do gasto público: maior flexibilidade das agências; a introdução de arranjos contratuais e a mudança do sistema contábil de caixa para o de competência, seguindo técnicas já utilizadas no setor privado. Além dos Estados Unidos e Nova Zelândia, estas reformas do orçamento também compunham os principais pilares da reforma gerencial em países como Alemanha, Austrália, Canadá, Suécia e Grã-Bretanha.

Nesse contexto, o modelo gerencial – bem como o processo de avaliação e mensuração da eficiência, eficácia e efetividade – não é estático e vem sofrendo uma série de mudanças, adaptando-se aos países em que se solidificou, substituindo, por completo, os antigos padrões (BRESSER-PEREIRA, 2007).

### 3.2O SIGNIFICADO E A FINALIDADE

Para Weiss (1988), avaliação é um termo abrangente que acomoda muitas definições, porém todas elas têm em comum a noção de julgamento de mérito. Para o autor, avaliação é uma análise sistêmica de um processo, de um programa ou de



uma política pública, em comparação com um conjunto explícito de padrões estabelecidos. Além disso, o propósito da avaliação seria “guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA e CASTANHAR, 2003, p.972)”.

Ressalta-se que as avaliações de interesse desta pesquisa são aquelas voltadas à investigação de programas governamentais. Patton (2008, p. 38) define que a avaliação de programa é um processo de coleta sistemática de informações sobre as atividades, características e resultados de programas visando fazer julgamentos sobre eles, aperfeiçoar ou desenvolver suas efetividades, subsidiar decisões acerca de programas no futuro, ou aumentar o nível de conhecimento. O autor frisa ainda que a avaliação de programas constitui-se pela determinação de um valor ou significância para uma atividade, política ou programa. É um julgamento, o mais sistemático e objetivo possível, a respeito das intervenções governamentais.

Não se pode, entretanto, esquecer que a avaliação permite, em última instância, o aumento do conhecimento científico ou prático sobre o tema estudado. Tendo isso em vista, Wholey, Hatry e Newcomer (2010) afirmam que o processo de avaliação, para ser considerado útil e compensar o seu custo, não deve se preocupar apenas em julgar os resultados de um programa, mas também em contribuir com seu aperfeiçoamento.

O escopo e os métodos de avaliação diferem de acordo com o seu propósito. Uma avaliação poder ser retrospectiva (*ex-post*), quando apresenta a finalidade de produzir informações a respeito de programas já implementados; a meio caminho (corrente), quando se refere ao monitoramento de iniciativas em estágio de implementação, ou prospectiva (*ex-ante*), quando a finalidade é subsidiar o processo



de construção de políticas públicas e o planejamento de programas ou projetos (Weiss, 1998).

Com base nos trabalhos desenvolvidos por Weiss (1998), Mark, Henry e Julnes (2000) e Patton (2008), Serpa (2010, p. 32-33) esquematizou uma visão comparativa entre os propósitos das avaliações, conforme apresentado no Quadro 3.

**Quadro 3 - Propósitos das avaliações de programas**

Weiss (1998)	Mark, Henry e Julnes (2000)	Patton (2008)
Corrigir o curso de um programa ou política com vistas a obter melhorias nos processos de execução.	Aperfeiçoamento de programas e organizações.	Avaliações formativas: orientadas para o aperfeiçoamento, melhoria da qualidade, aprendizado organizacional e aperfeiçoamento contínuo.
Documentar a história do programa de forma a contribuir para a sua compreensão e influenciar decisões futuras.		
Influenciar o comportamento dos executores por intermédio da ênfase nos objetivos do programa.		
Verificar o alcance dos objetivos com vistas à continuação, expansão ou institucionalização de um programa-piloto; assim como corte, finalização ou abandono do programa em execução.	Julgamento do mérito e valor.	Avaliações somativas: orientadas para julgamento de mérito e valor.
Escolher a melhor alternativa, dentre várias opções, para implementar ações/medidas.		
Testar novas ideias sobre determinado programa.	Desenvolvimento de conhecimento.	Avaliações desenvolvimentistas: orientadas para mudanças emergentes, inovações e transformações de processos.
Compreender a intervenção social.		Avaliações para produção de conhecimento: orientadas para identificar, através dos achados, os caminhos para a efetividade.
Promover a <i>accountability</i> .	Conformidade e identificação de falhas.	<i>Accountability</i> : avaliações orientadas para explicar e justificar o quão bem os recursos são gerenciados. Busca-se também aferir se os resultados desejados são obtidos de forma eficiente.
Contribuir com o feedback para os executores, disponibilizando informações sobre o andamento de determinado programa.		Monitoramento: avaliações orientadas para o acompanhamento da implementação com o propósito de identificar tempestivamente os problemas (indicadores de desempenho e sistemas de monitoramento).

Fonte: adaptado de Serpa (2010).

Com tantas possibilidades existentes de interesses e interessados para quem a avaliação pode servir, o avaliador é obrigado a fazer escolhas, pois se torna impossível atender a todos os propósitos em um único estudo. Embora seja viável contemplar diferentes questões em uma mesma pesquisa, dificilmente um estudo,



por melhor que seja, poderá atender a todas as questões e necessidades de todos os atores envolvidos (WEISS, 1998). De acordo com Patton (2008), diferentes propósitos requerem de diferentes formas de utilização do processo de avaliação. Cada propósito teria, portanto, implicações no desenho da avaliação; no método de mensuração, análise e interpretação das informações; na disseminação dos resultados, e, por fim, na sua forma de apresentação.

Para diminuir a complexidade que caracteriza o campo de avaliação, Patton (2008) enquadra o tema em seis alternativas de acordo com os propósitos da avaliação e os interessados envolvidos. A primeira abordagem refere-se às avaliações formativas, que são orientadas para o aperfeiçoamento, e têm como finalidade promover melhorias por meio da coleta de informações sobre as forças e as fraquezas do programa. Essas avaliações são utilizadas para subsidiar o processo de reflexão e inovação. A segunda abordagem consiste nas avaliações somativas, cujas finalidades são determinar o mérito geral, o valor e a significância. Tais avaliações são utilizadas principalmente para subsidiar decisões sobre a continuação, expansão ou modificação de um programa. A terceira abordagem refere-se às avaliações para a produção de conhecimento, que visam, com o auxílio dos achados de diferentes avaliações de programas, identificar e formular padrões sobre os processos de intervenções para a efetividade dos programas. A quarta abordagem equivale às avaliações voltadas para ambientes dinâmicos, cujas condições externas e internas exigem correções constantes para adaptar o programa às novas circunstâncias com base nas condições emergentes. A quinta abordagem diz respeito às avaliações que têm como finalidade a *accountability*. Essas avaliações visam o exame da conformidade e a identificação de falhas mediante a comparação com padrões legais exigidos, regulamentos, diretrizes,



planejamento ou com qualquer outra expectativa formal.

A última abordagem é o monitoramento, que é algumas vezes subentendido como uma modalidade da *accountability*, pois, bem como esta última, utiliza indicadores de desempenho no processo de avaliação. Todavia, de acordo com Patton (2008), os indicadores de desempenho servem tanto para os propósitos da *accountability*, quanto para os propósitos do acompanhamento. A abordagem de avaliação que tem como propósito a *accountability* é voltada para os *stakeholders* externos e para os responsáveis pelos programas; já o monitoramento atende às necessidades internas, disponibilizando informações referentes ao programa para melhorar seu gerenciamento. O autor ressalta essa diferenciação entre o monitoramento e a avaliação como forma de *accountability* porque, em geral, os políticos e financiadores necessitam de informações agregadas, ao passo que os gerentes e gestores de programas precisam de informações detalhadas. Portanto, conciliar ambas as necessidades é o grande desafio dos sistemas de monitoramento de desempenho (PATTON, 2008).

No âmbito deste estudo, considerando-se os propósitos avaliativos, será utilizada a tipologia de monitoramento. Para Rua (2007, *apud* Serpa 2010), a principal diferença entre avaliação e monitoramento reside no fato de que a primeira é uma análise discreta e momentânea, enquanto a segunda é uma análise processual e contínua – ou seja, enquanto a primeira retrata uma situação passada, a segunda visa detectar inconsistências e dificuldades que ocorrem durante a execução para corrigi-las tempestivamente. Seguindo o mesmo raciocínio, Serpa (2010) afirma que o monitoramento é uma atividade interna e gerencial que se realiza durante a execução do programa e que visa assegurar que os insumos, os produtos e as metas ocorram de acordo como o plano inicial. Além disso, a





avaliação possui um rígido foco metodológico, enquanto o monitoramento, embora também disponha de metodologias acordadas entre os atores envolvidos, tende a privilegiar mais a experiência substantiva das pessoas envolvidas no processo. Apesar de suas discrepâncias, a avaliação e o monitoramento devem ser partes complementares de um mesmo sistema para gerar informações suficientes e necessárias no intuito de auxiliar o aperfeiçoamento do programa/projeto, de atingir os resultados pretendidos, e, por fim, de aprimorar a aprendizagem coletiva e a tomada de decisões com base em informações gerenciais.

Infelizmente, no Brasil, o processo de avaliação e monitoramento ainda é um campo em formação. De modo geral, os estudos de avaliação de programas/projetos públicos, os diagnósticos propositivos para intervenções específicas e os sistemas de indicadores de monitoramento estão se tornando mais consistentes e presentes na rotina dos gestores públicos brasileiros. Ainda assim, isso está ocorrendo em um ritmo inferior ao necessário e de forma descompassada entre as diversas esferas de governo e regiões (JANUZZI, 2011).

#### **4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados durante o processo de construção da pesquisa, com a finalidade responder a pergunta de pesquisa.

Para tanto os dados foram coletados por meio de três instrumentos: a observação participante, a realização de entrevistas semiestruturadas e o levantamento e sistematização de dados secundários.

Para operacionalizar a observação participante se adotou como delimitação geográfica do grupo e situação pesquisada a Diretoria de Planejamento



Orçamentário (DIOR) da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, responsável pelo Sistema Administrativo de Planejamento e Orçamento (PPA, LDO e LOA), conforme estabelecem os incisos I e II do art. 2º do Decreto nº 2.910, de 21 de dezembro de 2009.

Já como delimitação dos *stakeholders* envolvidos diretamente com o processo de monitoramento físico e financeiro das ações governamentais do poder executivo do Governo do Estado de Santa Catarina, considerou-se o Diretor de Planejamento Orçamentário, as gerências vinculadas à elaboração do PPA, da LOA, da execução orçamentária, do acompanhamento do orçamento e do monitoramento e avaliação do PPA. Além das cinco gerências citadas, articulam-se a elas todas as gerências de planejamento e orçamento dos órgãos da administração direta e indireta do poder executivo catarinense.

Após a identificação da área/setor competente pela gestão do processo pesquisado, nesse caso o Diretor de Planejamento Orçamentário, os demais atores foram identificados por meio da técnica *snowball* (bola de neve), que consiste na identificação de uma amostra não probabilística na qual os primeiros entrevistados indicam os demais até que o objetivo da pesquisa seja atingido. Portanto, o Quadro 4 lista os entrevistados identificados, como também os órgãos onde atuam, suas respectivas funções e formação.

#### Quadro 4 – Lista de entrevistados

Órgão	Função	Formação	Data	Cod
Gabinete do Secretário da Fazenda	Assessor de Assuntos Econômicos	Pós-Graduado em Gestão Pública	30/07/2015	A
Tribunal de Contas do Estado (TCE)	Auditor Fiscal de Controle Externo	Pós-Graduado em Administração Tributária	24/07/2015	B
Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)	Coordenador de Planejamento Orçamentário	Economista	28/07/2015	C
Secretaria de Estado da Fazenda	Diretora de Contabilidade Geral	Pós-Graduada em Contabilidade Pública	30/07/2015	D
Secretaria de Estado da Fazenda	Gerente de Elaboração do Orçamento	Pós-Graduado em Finanças Públicas	07/08/2015	E



Assembleia Legislativa (ALESC)	Analista Legislativo	Pós-Graduado em Auditoria Pública	14/08/2015	F
Secretaria de Estado da Educação	Assessor de Planejamento	Pós-Graduado em Contabilidade Pública	04/08/2015	G
Secretaria de Estado da Fazenda	Gerente de Execução Orçamentária	Pós-Graduado em Gestão Fazendária	11/08/2015	H
Secretaria de Estado da Fazenda	Assessor de Planejamento	Mestre em Economia	28/07/2015	I

Fonte: elaborado pelo autor.

Em todas as entrevistas realizadas, a modalidade utilizada foi a semiestrutura e orientadas de forma que possibilitassem o levantamento de indícios sobre as limitações e até mesmo deficiências do processo de monitoramento físico e financeiro dos programas e ações do PPA do Governo do Estado de Santa Catarina.

As entrevistas foram gravadas, porém não foram transcritas de forma integral, dado que se focou na transcrição somente de conceitos considerados sensíveis ao objetivo da pesquisa. Esses conceitos tidos como pertinentes foram traduzidos por meio das categorias de análise, conforme apresenta o Quadro 5.

#### Quadro 5 – Categorias de análise.

<b>Categoria</b>	<b>Conceito</b>
a) A Estrutura do PPA 2012-2015.	Identificação da aderência entre o PPA 2012-2015 (peça formal) com as estratégias e políticas públicas do Governo do Estado de Santa Catarina.
b) Metas e resultados.	Identificação da forma como são mensurados os bens e serviços prestados a sociedade por meio do PPA e LOA, com vistas ao monitoramento físico e financeiro.
c) Alocação dos custos.	Identificação da forma como são alocados os custos diretos e indiretos aos programas e ações do PPA 2012-2015.
d) Propósito do processo.	Identificação do(s) propósito(s) do processo de monitoramento físico e financeiro (avaliações formativas, avaliações somativas, avaliações desenvolvimentistas, avaliações para produção de conhecimento, <i>accountability</i> ou monitoramento).
e) Monitoramento Físico.	Identificação do método utilizado para monitorar fisicamente os bens e serviços entregues a sociedade por meio dos programas e ações do PPA e LOA.
f) Monitoramento Financeiro.	Identificação do método utilizado para monitorar financeiramente os bens e serviços entregues a sociedade por meio dos programas e ações do PPA e LOA.

Fonte: elaborado pelo autor, 2015.

Os dados foram analisados com base nessas categorias, com a finalidade de fornecer as principais deficiências existentes no processo de monitoramento físico e financeiro do PPA 2012-2015. A partir das deficiências identificadas, foram propostas melhorias, quando possível, para cada categoria de análise, conforme



demonstrado no próximo capítulo.

## **5 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO EM SANTA CATARINA**

De acordo com Giacomoni (2012) no estudo do orçamento público, tão importantes quanto questões conceituais e estruturais são os aspectos ligados ao processo e à dinâmica do processo orçamentário. As ferramentas PPA, LDO e LOA, instituídas pela Constituição Federal de 1988, por meio do art. 165, apresentadas em forma de lei, caracterizam apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas cumpridas previamente e etapas que ainda deverão ser realizadas. A Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, por meio do título VII, capítulo II, trata especificamente dos orçamentos (PPA, LDO e LOA) e traz, inclusive, em seu arcabouço, a integração entre as ferramentas.

A competência de coordenar o processo de planejamento e orçamento no Estado até o ano de 2010 era da Secretaria de Estado do Planejamento (SPG), conforme determinava o art. 56 da Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007. No entanto, a partir de 2011, essa função, como também todo o corpo técnico, foi transferida para a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), conforme Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011, que alterou dispositivos da Lei Complementar nº 381/2007. Sendo assim, a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) passou a ser o órgão central do sistema administrativo de planejamento e orçamento, conforme inciso I do Decreto nº 1.325, de 21 de dezembro de 2012, que altera dispositivos do Decreto nº 2.910, de 21 de dezembro de 2009. E, por meio da Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR), núcleo técnico do sistema de planejamento e orçamento, compete coordenar e orientar os órgãos setoriais e seccionais que compõem o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento.



Os órgãos setoriais e seccionais<sup>1</sup> compreendem a 132 (cento e trinta e dois) Unidades Orçamentárias (UO).

O Governo do Estado de Santa Catarina, bem como as demais unidades da federação, adota o modelo integrado de planejamento, o orçamento estruturado com o foco em programas. De acordo com o Manual de Elaboração da LOA 2015 (Santa Catarina, 2014), busca-se o estabelecimento de um relacionamento entre o PPA e os resultados físicos e financeiros da ação governamental. O PPA “termina” no dimensionamento dos programas e ações e a LOA se “inicia” a partir dos programas e ações, promovendo, assim, uma integração entre as ferramentas. As ações que no PPA são instrumentos de realização dos programas, nos orçamentos anuais são traduzidas por meio de bens e serviços específicos ofertados à sociedade. Portanto, é através dos programas e ações que se estabelece um elo entre o planejamento e a gestão orçamentária e financeira do Governo do Estado. De acordo com Matias-Pereira (2012), a LDO, como parte do processo, intensifica a integração entre o PPA e os orçamentos anuais, pois, além de fornecer orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, define metas e prioridades a serem executadas em cada orçamento anual.

Todavia, a Lei Complementar nº 157, de 09 de setembro de 1997, insere mais uma etapa – as Audiências Públicas Regionalizadas – no processo catarinense, a qual tem por objetivo:

Art.2º As Audiências Públicas Regionais tem por objetivo levantar necessidades apontadas pela Sociedade Civil e o Poder Público, discuti-las, sistematizá-las e priorizar propostas de investimentos visando sua inclusão nos Projetos de Lei do Plano Plurianual e do Orçamento Anual.

(...)

Art. 3º As Audiências Públicas Regionais de que trata o art. 2º desta Lei Complementar, serão viabilizadas pelo Poder Legislativo, com a participação de representantes dos Poderes Executivos, Judiciário e

---

<sup>1</sup> Decreto nº 1.325/2012, inciso II do art. 3.

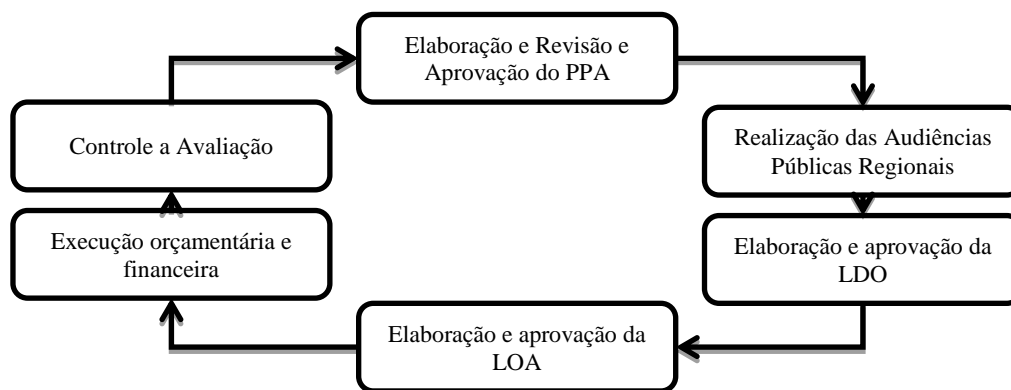


Tribunal de Contas do Estado, e Poderes Executivo e Legislativo municipais.

Coordenada pela Comissão de Finanças e Tributação da Assembleia Legislativa do Estado (ALESC), essa etapa atribui ao poder legislativo a competência de realizar audiências públicas regionalizadas, com o propósito de levantar demandas sociais que serão transformadas em ações orçamentárias e inseridas, por meio de emendas, durante o processo de apreciação e votação do PPA e da LOA pelo legislativo. De acordo com o entrevistado F “a Assembleia Legislativa Catarinense é a única do país que realiza Audiências Públicas Regionalizadas para levantar as reivindicações das comunidades”. Trata-se, pois, de uma especificidade do processo de planejamento e orçamento do Estado.

A Figura 1, procura representar, de forma estática, as varias etapas do que se pode denominar de processo integrado de planejamento e orçamento do Governo do Estado de Santa Catarina.

**Figura 1– O processo integrado de planejamento em SC**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Tão importantes quanto as etapas de planejamento e programação orçamentária para o processo são as etapas de execução orçamentária, financeira e controle e avaliação, que também estão sob a coordenação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), conforme determina a Lei Complementar nº 534, de 20 de abril



de 2011. Ao discorrer sobre o processo de controle e avaliação, Matias-Pereira (2012) lembra que o orçamento público surgiu com a finalidade principal de ser um instrumento de controle. Diamond (2007) observa que a função de controle, tradicionalmente percebida como parte da gestão financeira, é vista cada vez mais como mecanismo para a melhoria do desempenho do setor público.

De acordo com a Lei 4.320/64, existem dois sistemas de controle da execução orçamentária: o interno e o externo, conforme também estabelece o art. 58 da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989:

Cabe ao Poder Legislativo, assessorado pelo Tribunal de Contas do Estado, a titularidade de realizar o controle externo. Segundo a Constituição Federal de 1988, como também o art. 62 da Constituição Estadual de 1989, determinam que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham, de forma integrada, um sistema de controle, com a finalidade de:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos;
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública federal e estadual;
- Exercer o controle das operações de crédito, avais e outras, garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
- Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

De acordo com o entrevistado I “o processo de monitoramento físico e financeiro implementado durante o PPA 2012-2015, possui como um dos principais objetivos avaliar o cumprimento das metas do PPA”, conforme estabelece o art. 62 da Constituição. O processo citado pelo entrevistado I foi instituído por meio da Lei nº 15.722, de 22 de dezembro de 2011, que aprova o PPA para o período de 2012 a 2015, e foi regulamentado um ano depois por meio do Decreto nº 1.324, de 21 de



dezembro de 2012.

Todo o sistema administrativo de planejamento e orçamento do Estado é instrumentalizado por meio de um único sistema informatizado, denominado “Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal” (SIGEF).

## 5.1 O PROCESSO DE MONITORAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO

Nesta seção iremos apresentar como ocorre o processo de monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 do Governo do Estado de Santa Catarina. Em especial, a parcela do processo referente ao monitoramento físico e financeiro das ações e programas de governo – por se tratar do foco principal do estudo – será detalhadamente apresentada.

À luz do contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988, como já foi apresentado nas seções anteriores, institui como instrumentos de planejamento governamental três figuras: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No entanto, a função de avaliação também ganhou destaque na Constituição Federal de 1988, em especial, na seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária como competência expressa do sistema de controle interno dos poderes constituídos. Cabe ao Estado avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual; os orçamentos da União, Estados e municípios; bem como a execução dos programas de governo e a eficácia e eficiência de seus resultados e da gestão dos órgãos e entidades governamentais (Brasil, 1988).

Além dos mandamentos constitucionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu ainda que a avaliação de resultados dos programas do PPA financiados com recursos orçamentários deve observar, anualmente, às disposições da LDO. Porém o arcabouço legal vigente não determina como esse processo deve





ser realizado na União, Estados e municípios.

O Governo do Estado de Santa Catarina, buscando preencher essa lacuna legal, instituiu, por meio do art. 11 da Lei nº 15.722, de 22 de dezembro de 2011, o processo de monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015. Esse processo é coordenado pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), por meio da Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR) e é um dos módulos do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF). Fazem parte desse processo todos os órgãos do Poder Executivo, conforme determina o art. 12:

Art. 12. Os órgãos do Poder Executivo, abrangendo seus fundos, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, pertencentes aos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, responsáveis por programas e subações nos termos do Anexo Único desta Lei, deverão manter atualizadas, durante cada exercício financeiro, as informações referentes à execução física das subações sob sua responsabilidade, na forma estabelecida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento.

O processo de monitoramento e avaliação do PPA, de acordo com o Decreto<sup>2</sup> que o regulamenta, tem por finalidade: divulgar informações de interesse público referentes aos resultados alcançados pela ação governamental; acompanhar e avaliar os produtos e os resultados alcançados pela ação governamental; qualificar o processo de elaboração e revisão do PPA, LDO e LOA; corrigir desvios de execução e melhorar alocação dos recursos públicos; e subsidiar a elaboração do Balanço Geral do Estado (BGE). O art. 4º do Decreto nº 1.324, de 21 de dezembro de 2012, divide o processo em duas grandes etapas:

- acompanhamento: monitoramento sistemático da execução das metas física e financeira da subação constante do PPA e da LOA; e
- avaliação: mensuração dos resultados obtidos por meio da execução dos programas e subações constantes no PPA.

---

<sup>2</sup> Art. 2º do Decreto nº 1.324, de 21 de dezembro de 2012.



Inicialmente será apresentado o monitoramento físico e financeiro do PPA. Essa etapa do processo tem por finalidade monitorar a execução física e financeira das subações constantes no PPA<sup>3</sup>. O monitoramento das subações é realizado por meio de uma figura denominada “Objeto de Execução (OE)”. O art. 5º do Decreto nº 1.324, de 21 de dezembro de 2012, conceitua-se Objeto de Execução (OE) como um *“instrumento de programação do produto da subação do qual resulta um bem ou serviço destinado a um público-alvo, ofertado à sociedade ou ao próprio Estado”*.

Segundo o conceito, será objeto de monitoramento do PPA toda subação governamental finalística que gere um bem ou serviço para a sociedade, seja ela um projeto ou uma atividade. Fica assim delimitando o foco do monitoramento. As subações que não gerem bem ou serviços de forma direta são consideradas subações administrativas, e, portanto, não são monitoradas. Entende-se por “projeto” todo bem ou serviço que apresente limitação temporal – isto é, com início e fim predeterminados – tais como obras e empreendimentos de caráter não rotineiro. Já as “atividades” são os serviços de caráter rotineiro que não possuem um prazo de término previamente determinado, tal como a formação de alunos na educação básica. (SANTA CATARINA, 2012).

Segundo o Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012), o OE compõe o ciclo de planejamento e representa a derivação do produto da subação orçamentária em pacotes menores e específicos, de modo a possibilitar seu monitoramento e gerenciamento. Apesar de apresentar origem orçamentária, essa estrutura não se integra às peças legais de planejamento (PPA, LDO e LOA), pois sua inserção nesses instrumentos engessaria o processo de monitoramento. Ainda de acordo com o manual, em geral, os OEs, para que possam

---

<sup>3</sup> Art. 10 do Decreto nº 1.324, de 21 de dezembro de 2012.



ser monitorados, devem exibir os seguintes atributos: 1. Identificação: Nome — representa de forma explícita e compreensível o que está sendo feito para quem e onde; Descrição — informações quali-quantitativas que explicitam detalhes do bem ou serviço prestado; Responsável — a pessoa que responde tecnicamente pela execução do bem ou serviço prestado; Período de Início e Fim — horizonte temporal do bem ou serviço; 2. Metas Físicas: Produto — a entrega final à sociedade ou ao próprio Estado; Unidade de Medida — a métrica utilizada para mensurar o produto; Quantidade/Ano — a distribuição da unidade de medida do produto ao longo dos anos previstos; Localização — a localização geográfica do bem ou serviço; 3. Metas Financeiras: Fontes de Recurso/Ano — quantifica o custo da prestação do bem ou serviço por ano, conforme exemplificado pelo Quadro 6.



**Quadro 6 – Desdobramento do produto da ação em OEs**

Nível Estratégico: PPA, LDO e LOA	<b>Unidade Orçamentária Executora:</b> 45001 — Secretaria de Estado da Educação					
	<b>Subação:</b> 11490 — Construção ampliação e reforma de unidades escolares					
	<b>Produto:</b> Obra Executada					
	<b>Unidade de Medida:</b> Unidade					
	<b>Localização:</b> Santa Catarina					
	<b>Metas Físicas</b>					
	<b>Anos</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total:</b>
	<b>Metas</b>	560	568	571	585	2284
	<b>Metas Financeiras</b>					
	<b>Anos</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total:</b>
	Fonte: 100	20.000.000,00	25.000.000,00	30.000.000,00	35.000.000,00	110.000.000,00
	Fonte: 131	30.000.000,00	35.000.000,00	40.000.000,00	45.000.000,00	150.000.000,00
	<b>Total</b>	<b>50.000.000,00</b>	<b>60.000.000,00</b>	<b>70.000.000,00</b>	<b>80.000.000,00</b>	<b>260.000.000,00</b>
Nível Gerencial - Monitoramento	<b>Objeto de Execução 01: Construção da Escola Norma Mônica no Município de Gaspar</b>					
	<b>Unidade Orçamentária Executora:</b> 45001 — Secretaria de Estado da Educação					
	<b>Subação:</b> 11490 — Construção ampliação e reforma de unidades escolares					
	<b>Produto:</b> Obra Executada					
	<b>Unidade de Medida:</b> Unidade					
	<b>Localização:</b> Gaspar					
	<b>Descrição:</b> Construção de nova unidade escolar no Gaspar Mirim, com capacidade para atender 600 alunos.					
	<b>Metas Físicas</b>					
	<b>Quantidade Planejada: 1 (um) obra executa</b>					
	<b>Anos</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total:</b>
	<b>Cronogram</b>	0%	0%	30%	70%	100%
	<b>Metas Financeiras</b>					
	<b>Anos</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total:</b>
Fonte: 100			600.000,00	1.000.000,00	1.600.000,00	
<b>Total</b>			<b>600.000,00</b>	<b>1.000.000,00</b>	<b>1.600.000,00</b>	
<b>Objeto de Execução 02: Reforma da Escola Mauro Ramos em Florianópolis (e seus atributos)</b>						

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Os atributos apresentados compreendem a etapa de programação, ou seja, o planejamento de um OE. De acordo com o Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012), os OEs terão os mesmos atributos da ação orçamentária monitorada, acrescidos de novos atributos não-orçamentários que permitirão o monitoramento dos bens e serviços. Porém, os atributos dos OEs são tratados de forma distinta, dependendo da classificação da subação em projeto ou atividade no PPA 2012-2015. Segundo o manual, as atividades não apresentam período, fim ou localização. Além disso, sua meta física é programada em unidades de medida e não em percentual, ao contrário do que ocorre nos projetos, conforme ilustra o Quadro 16. Esse tratamento diferenciado ocorre pois o conceito de atividade



remete a serviços, que são motivados principalmente por demandas da sociedade; e, por isso, a localização prévia dessa demanda na etapa de programação é de difícil mensuração. O período de fim dos serviços (implicados no conceito de atividade) geralmente não pode ser determinado na etapa de programação.

Conforme o Quadro 6, durante a etapa de programação de um OE classificado como projeto – neste caso, uma obra – é fácil determinar onde ele irá ocorrer e quando ele irá terminar, pois esses atributos já estão disponíveis desde o processo licitatório. No entanto, para um OE classificado como atividade – um serviço, como o fornecimento de bolsas de estudo para o ensino superior – isso não é possível. No exemplo citado, o gestor possuiria como informação na etapa de planejamento dados relacionados a sua capacidade de fornecimento, ou seja, o número de bolsas disponíveis. Entretanto, o gestor não teria como saber de quais municípios serão os alunos que irão utilizá-las, pois o serviço a que tais bolsas se subordinariam trabalha por demanda. O gestor também não disporia de uma data-fim pré-estabelecida, pois o fornecimento de bolsas, por se tratar de uma atividade continuada, será encerrado somente quando a competência legal for retirada do órgão que a executa. Não se trata, pois, de um dado previamente conhecido pelo gestor.

Outra diferença na etapa de planejamento entre OEs classificados como projeto ou atividade, segundo o Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012), é a programação física. Os projetos são programados fisicamente por unidade de medida do produto e cronograma de execução em percentual. Já as atividades são programadas somente em unidade de medida do produto.

Transformando o exemplo do OE projeto do Quadro 16 em uma frase, obter-



se-ia o seguinte: a construção da escola Norma Mônica localizada no município de Gaspar está planejada para ocorrer nos exercícios de 2014 e 2015 na razão de 30% e 70% respectivamente, portanto no fim do exercício de 2015 teremos 1 obra executada. Para um OE atividade, a frase resultaria: o Governo do Estado prevê a distribuição de 1.000 unidades de bolsa de estudo para o ensino superior, sendo 470 unidades previstas para o exercício de 2014 e 530 para o exercício de 2015.

De acordo com o Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012), existem dois sistemas de acumulação da meta física denominados de: cumulativo e não-cumulativo (ambos estão pré-estabelecidos na subação do PPA). No sistema cumulativo, a meta física entre os anos é acumulada de forma a demonstrar a produção física no período. Todavia, o sistema não-cumulativo considera a produção física para cada exercício do OE, conforme exemplo do Quadro 7 que apresenta a mesma situação nos dois sistemas de acumulação.

#### **Quadro 7 – Acumulação da meta física dos OEs**

Produto:	Sistema:	Anos/Meta Física			
		2013	2014	2015	Total:
Bolsas de Estudo- Unidade	Não Cumulativo	40	60	50	150
	Cumulativo	40	100	150	150

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Todavia, para as metas financeiras, conforme o Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012), apresenta-se somente o sistema não cumulativo da meta. Embora o processo de monitoramento seja realizado em nível gerencial e o PPA em nível estratégico, ambos estão intimamente ligados por suas metas físicas e financeiras. Segundo o manual, a programação financeira e física dos OEs, deve-se restringir os limites previstos nas subações do plano, assim respeitando seu caráter autorizativo. Portanto, uma subação que possua 5 milhões de reais previstos para os quatros anos do plano (independentemente da fonte de



recurso) permitirá a programação de inúmeros OEs até que toda a meta física ou financeira seja consumida.

Apesar de o PPA apresentar duração de quatro anos, não é necessário que o monitoramento seja limitado ao mesmo período, pois uma grande obra muitas vezes não se limita a esse prazo. Portanto, os OEs podem ser planejados para anos superiores ao limite do plano vigente, e trarão consigo, para esses anos excedentes ao plano, os mesmos atributos da subação que os desenvolve (SANTA CATARINA, 2012).

O processo de monitoramento e avaliação do PPA dá atenção especial à linguagem do processo. Segundo o Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012), devido ao fato de representar uma visão estratégica e multissetorial, o PPA, para ser monitorado, requer reflexões sobre a linguagem em que ele é formulado, pois uma subação pode abarcar inúmeros bens ou serviços em sua taxonomia, objetivo e descrição. O desdobramento do produto da subação em objetos de execução visa também minorar a complexidade das ações orçamentárias (projetos e atividades) pois, para que uma subação seja passível de ser monitorada, sua nomenclatura, descrição e meta devem responder às seguintes perguntas: “O que será realizado ou qual serviço será ofertado?” e “Onde será feito ou para qual público alvo?”.

Como exemplo pode-se citar o programa de “610 — Educação Básica” do PPA 2012-15 do Governo de Santa Catarina, que contém a ação orçamentária “11490 — Construção, ampliação ou reforma de unidades escolares — rede física — educação básica”. Pelo fato de essa subação abarcar, em seu arcabouço, três serviços (a saber: construção, ampliação e reforma), seu monitoramento por meio da subação orçamentária fica inviabilizado. Se em tal ação o Estado informar que



atendeu 30 unidades escolares e para isso gastou 45 milhões de reais, esses dados em nada contribuirão para um monitoramento eficiente.

No entanto, conforme o Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012), ao programar os Objetos de Execução, além de sanar a problemática de linguagem do plano, recupera-se o foco para os reais bens e serviços gerados (produto final) sem perder sua vinculação com a ação do PPA e LOA, conforme apresentado no Quadro 8.

**Quadro 8 – Adequação da linguagem para os produtos**

Ação			Produto	Meta PPA (quatro anos)	
	O que será feito? Construção? Ampliação? Ou Reforma?	Onde Será feito?		Física	Financeira
11490	Construção, ampliação ou reforma de unidades escolares da rede física — Educação Básica		Obra Executada	2.284	260.000.000
Objetos de Execução			Produto	Meta Específica 2012-13	
Nº	O que será feito?	Onde será feito?		Física	Financeira
1	Reforma da EEB Olavo Bilac em	Joinville	Obra Executada	1	500.000
2	Ampliação da EEB Giovanni Faraco em	Blumenau		1	1.200.000

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Até aqui foi detalhada a etapa de programação dos OEs. No entanto, essa não é a única etapa que existe, pois não basta apenas programar: é necessário também monitorar a execução dos OEs. De acordo com o processo implementado no Governo do Estado de Santa Catarina, a execução de um Objeto de Execução ocorre em duas dimensões: a física e a financeira.

A realização financeira ocorre por meio da vinculação dos empenhos realizados (custos) na subação ao OE correspondente. Nesse ponto, vale ressaltar que a associação das notas de empenho (custos), segundo o Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012), não é uma tarefa simples. Ela requer a integração entre as áreas de planejamento e financeiro, pois uma subação pode abranger vários bens ou serviços — consequentemente,





vários OEs e várias notas de empenhos. Ressalta-se que, de acordo com o manual, para efeito do monitoramento financeiro dos OEs, considera-se a liquidação da despesa como fator gerador da execução financeira, dado que a fase da despesa e do pagamento está, em muitos casos, distanciada da realização do bem ou do serviço (principalmente quando se trata de notas de empenhos inscritas em restos a pagar não processados).

O processo de associação das notas (custos) de empenho aos OEs é muito similar ao que ocorre em um sistema de acumulação de custos. Segundo Mauss e Souza (2008, p. 42), um sistema de acumulação de custos: “é o processo de acumular os custos de acordo com o sistema de produção ou execução de serviços, que pode ser caracterizado pela produção contínua e ininterrupto (por processo) ou por encomenda (por ordem).” De acordo com o autor, devido às características das atividades públicas, pode-se afirmar que os serviços prestados de forma contínua (como consultas médicas e odontológicas) requerem um sistema de acumulação de custos por processo. Os custos desses serviços são acumulados continuamente durante o período que se queira mensurar, de acordo com sua natureza.

Por outro lado, para o custeio de projetos como a construção de uma rede de água potável ou de uma estrada (serviços prestados por encomenda, com data de início e fim) é utilizado o sistema por ordem de serviço. Nesse caso, os custos parciais são acumulados na ordem de serviço até o seu término, para que somente depois possa ser conhecido o custo final. Sob essa mesma ótica, os custos são acumulados aos OEs (projeto e atividade) por meio da associação das notas de empenho a eles. Todavia, hoje, os custos indiretos e demais despesas básicas (água, luz, energia etc.) estão alocados em subações específicas do plano e do orçamento que não são monitoradas. Sendo assim, o atual processo de



acompanhamento físico e financeiro rastreia somente os custos diretos empenhados nas subações monitoradas.

Desde 2014 foi inserida uma regra<sup>4</sup> no processo de monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 que visa garantir a tempestividade das informações financeiras no módulo de acompanhamento físico e financeiro. Essa regra bloqueia a liquidação da despesa das notas de empenho não associadas aos OEs nas subações monitoradas de caráter finalístico.

Segundo o Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012), tendo em vista que os OEs podem ser atividades ou projetos (conforme a subação orçamentária) a realização física dos OE, de acordo com o Quadro 9, é informada de duas maneiras diferentes: em unidade de medida, no primeiro caso (atividade), e em percentual de execução, no segundo (projeto). Projetos geralmente são caracterizados por obras ou desígnios específicos com início e fim preestabelecidos, e, portanto, serão monitorados em percentuais de 0% a 100%. Já as atividades são caracterizadas geralmente pela prestação de serviços continuados e, por isso, serão monitoradas pela quantidade física realizada, por exemplo: pessoas atendidas, assistência técnica realizada, bolsa de ensino concedida, etc.

#### **Quadro 9 – Informações físicas projetos e atividades**

---

<sup>4</sup> § 3º do art. 13 da Lei nº 16.445, de 5 de agosto de 2014 - Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro do ano de 2015.

<b>Projeto</b>					
<b>Objeto de Execução 01: Construção da Escola Norma Mônica no Município de Gaspar</b>					
<b>Metas Físicas</b>					
<b>Quantidade Planejada: 1 obra executada</b>					
<b>Anos</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total:</b>
<b>Cronograma — %</b>	-	-	30%	70%	100%
<b>Executado — %</b>	-	-	15%	80%	95%
<b>Índice Físico</b>	-	-	50%	114%	95%
<b>Metas Financeiras</b>					
<b>Anos</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total:</b>
<b>Previsto</b>	-	-	600.000	1.000.000	1.600.000
<b>Executado</b>	-	-	300.000	1.400.000	1.700.000
<b>Índice Financeiro</b>			50%	140%	106%
<b>Atividade</b>					
<b>Objeto de Execução: Fornecimento de bolsas de estudo para o ensino superior em Blumenau</b>					
<b>Metas Físicas</b>					
<b>Quantidade Planejada: Bolsas Fornecidas — 130 unidades</b>					
<b>Anos</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total:</b>
<b>Quantidade Planejada</b>	-	-	90	130	220
<b>Quantidade Executada</b>	-	-	100	112	212
<b>Índice Físico</b>	-	-	111%	86%	96%
<b>Metas Financeiras</b>					
<b>Anos</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total:</b>
<b>Previsto</b>	-	-	130.000	200.000	330.000
<b>Executado</b>	-	-	138.000	185.000	323.000
<b>Índice Financeiro</b>			106%	93%	98%

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

O Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012) orienta que as informações físicas devem ser geradas pela área finalística responsável por operacionalizar o referido Objeto de Execução. Conforme apresentado no Quadro 9, a realização física corresponde a uma parcela da meta física do produto programado na subação, que pode atingir ou não as metas programadas no PPA. Tanto os OEs dos projetos quanto os das atividades são monitorados fisicamente de forma mensal. Entretanto, a execução física de um projeto está limitada a 100%, que corresponde à unidade de medida planejada, como por exemplo, uma escola construída. Já a execução física de uma atividade pode superar a meta física planejada no OE, podendo, inclusive, superar o planejado na subação do PPA. No entanto, a execução financeira não dispõe dessa flexibilidade no processo, pois está diretamente ligada à execução orçamentária e



financeira, limitando-se, pois, às dotações orçamentárias previstas na LOA para a respectiva subação.

Segundo o manual e a legislação vigente<sup>5</sup> que tratam do processo de monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015, hoje não existe de forma sistematizada uma rotina que garanta a tempestividade da atualização da execução física dos OEs como já ocorre na atualização da execução financeira. Além do monitoramento físico e financeiro dos OE, o processo contempla também o monitoramento das contingências que podem surgir durante a execução. Essas contingências são monitoradas por meio de uma figura denominada de ocorrência restritiva, conforme conceituada pelo inciso III do art. 5º do Decreto nº 1.324, de 21 de dezembro de 2012:

Art. 5º Para os fins do disposto neste Decreto, conceitua-se:  
(...)

III – ocorrência restritiva: situação que impeça ou dificulte a concretização do objeto de execução dentro das metas programadas.

A ocorrência restritiva vincula-se ao OE, sendo assim uma ferramenta da execução física e financeira que permite o gerenciamento da situação do OE (atrasado, paralisado e em andamento). Como também ocorre com o gerenciamento dos prazos de entrega dos projetos, os prazos de vencimento dos projetos podem ser prorrogados por meio de uma ocorrência restritiva.

De acordo com Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (Santa Catarina, 2012), em geral, as ocorrências restritivas dos OEs, para que possam ser monitoradas, possuem os seguintes atributos:

- Descrição: representa de forma explícita e compreensível informações qualitativas sobre a contingência relatada;

---

<sup>5</sup> Lei nº 15.722, de 22 de dezembro de 2011, Decreto nº 1.324, de 21 de dezembro de 2012 e Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro do PPA (2012).



- Providências Adotadas: encaminhamento dado para a resolução da contingência relatada no campo descrição;
- Período de Início e Fim: estimativa de horizonte temporal para equalização da contingência;
- Novo Término OE: alteração do prazo planejado dos projetos;
- Situação OE: reflexo da contingência na situação do OE (atrasado, paralisado e em andamento); e
- Título: classificação da ocorrência em tipologias pré-estabelecidas pelo órgão central do sistema de planejamento e orçamento.

Segundo o manual, as classificações de uma ocorrência restritiva disponíveis são: orçamentário; financeiro; administrativo; ambiental; licitatório; político; gerencial; institucional; judicial; tecnológico; auditoria; e outros.

O gerenciamento das contingências tem grande relevância para o processo de monitoramento, pois por meio dele é possível identificar os gargalos existentes e as possíveis soluções que podem até ser reaplicadas a casos similares (SANTA CATARINA, 2012).

Um dos componentes que busca flexibilizar a execução orçamentária é a descentralização de crédito orçamentário, normatizada pela Lei nº 12.931, de 13 de fevereiro de 2004. Esse procedimento também está previsto no processo de monitoramento. Segundo o Manual de Descentralização de Crédito (Santa Catarina, 2013), compete ao órgão descentralizador do crédito orçamentário programar o OE. Já ao órgão que receber o crédito orçamentário descentralizado, compete realizar a execução física e financeira do OE descentralizado.

O processo de acompanhamento físico e financeiro, segundo o BGE (2014), monitorou, no exercício de 2014, mais de R\$ 3,2 bilhões. Ao todo foram 53 programas do PPA 2012-2015 monitorados por meio de 1.687 subações orçamentárias, que resultaram em mais de 2.650 OEs. De acordo com o



entrevistado I “o acompanhamento físico e financeiro vem crescendo nos últimos anos dentro do Estado, devido à implementação de regras no SIGEF, que vincularam e condicionaram a execução orçamentária e financeira aos OEs no fim de 2013”.

## **6 NECESSIDADES EVOLUTIVAS DO PROCESSO DE MONITORAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO DO PPA**

Nessa seção, com base nos dados primários e secundários, serão apresentadas as principais limitações do processo de monitoramento físico e financeiro, como também serão apresentadas as propostas de melhorias para o processo. Cabe ressaltar que nesta seção, o termo subação foi uniformizado para ação, pois em nível nacional o conceito utilizado é ação, inclusive, entre os entrevistados era recorrente a utilização do termo ação em detrimento do termo subação.

### **6.1 A ESTRUTURA DO PPA 2012-2015**

Segundo Diamond (2007), pode-se considerar que muitas das economias de mercado emergentes introduziram algum tipo de orçamento por programas. O autor afirma ainda que as economias de mercado emergentes não conseguiram utilizar plenamente seus orçamentos por programas para melhorar a gestão de seus orçamentos.

Ressalta-se que dar esse passo não é uma tarefa fácil, pois exige que um elemento básico esteja presente: a estrutura de qualquer programa existente no plano e no orçamento deve estar inserida em um contexto mais amplo de planejamento e de políticas públicas. Sendo assim, deve ser parte integral de um plano estratégico de gastos de médio prazo, conectando objetivos de políticas a



planos detalhados de orçamento anual (DIAMOND, 2007).

No Governo do Estado de Santa Catarina, o PPA 2012-2015, conforme apresentado no Manual de Elaboração do PPA 2012-2015 (Santa Catarina, 2011), foi estruturado e concebido de forma a integrar as dimensões estratégica, tática e operacional. A relação entre as dimensões do plano, de acordo com o manual, deveria iniciar na elaboração – com base no programa de governo e na sua visão estratégica – dos objetivos estratégicos, que orientam a formulação dos programas do plano.

Todavia, segundo entrevistado I:

*Os programas e ações do plano não possuem uma visão estratégica na sua concepção, pois as ações foram criadas de baixo para cima pelos órgãos que compõem a estrutura do Estado. E, posteriormente, foram apenas agregadas nos programas de governo sem que houvesse análises mais aprofundadas.*

Além de enfatizarem a dissociação entre o nível estratégico de governo e os instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA), os entrevistados também destacaram que a forma em que se baseia o PPA 2012-2015 nada mais é do que a forma de um orçamento plurianual. Para o entrevistado H “*a falta de conhecimento dos gestores da ponta transforma o PPA em um orçamento multiplicado por quatro, não refletindo, assim, nem as estratégias e nem as políticas de governo*”. O entrevistado D afirma ainda que grande parte do desconhecimento na orientação estratégica do órgão deve-se à desintegração das áreas internas: “*não existe internamente uma visão de sistema. As áreas de planejamento não interagem com as áreas finalísticas*”.

Tendo em vista as deficiências relacionadas a concepção do plano, podemos visualizar que os objetivos e metas do PPA 2012-2015 não corroboram com a concretização de metas e objetivos de longo prazo para o Estado. E sobre as metas



e objetivos do PPA 2012-2015 o entrevistado E relata: “*elas dificilmente são apresentadas de forma clara, pois não existe uma cultura de planejamento.*” O entrevistado H aponta que a “*ausência de um norte estratégico para que o plano possa se guiar resulta em metas e objetivos aleatórios e inconsistentes*”. O entrevistado E aventa algumas possíveis causas para essa condição “*a falta de cultura de planejamento aliada a inexistência de um planejamento de médio e longo prazo gerou uma excessiva pulverização, sobreposição de metas, objetivos e ações nos órgãos.*”

A sobreposição de metas, objetivos e ações no Estado acaba ocorrendo, conforme relatado pelo entrevistado E, porque “*os programas e ações em muitos casos são criados para satisfazer a necessidade de um setor ou até mesmo de uma pessoa e não um problema de Estado*”. O entrevistado H cita a mesma situação e complementa ainda afirmando que “*para muitos dirigentes o orçamento público é uma peça de ficção que aceita tudo, portanto não ganha o devido valor*”.

No entanto, todos os entrevistados afirmam que, apesar das deficiências existentes no processo de planejamento e orçamento, este continua sendo o melhor caminho para melhorar a qualidade do gasto público. Outro aspecto importante, conforme relatado pelo entrevistado D é que:

*Apesar de a cultura contábil do Estado estar focada em questões orçamentárias e principalmente financeiras, já existe uma necessidade premente de se buscar as informações físicas relativas aos serviços prestados à sociedade.*

No intuito de mitigar os problemas abordados pelos entrevistados, propõe-se a incorporação de três premissas básicas durante o processo de elaboração do PPA, com vistas a propiciar seu monitoramento e avaliação. A primeira é o alinhamento do Plano Estratégico Governamental (Agenda de Governo) aos planos





de trabalho plurianual e anual de todas as estruturas governamentais do orçamento fiscal, seguridade social e de investimento, que culminam no PPA. A segunda premissa baseia-se na integração entre PPA, LDO, LOA e a programação financeira, no sentido de transformar as metas e os objetivos previstos nos programas do PPA em bens e serviços à sociedade ou ao próprio Estado. A terceira premissa baseia-se na delimitação do foco, ou seja, na especificação dos projetos prioritários, definidos no Plano Estratégico (Agenda de Governo), que estão diretamente relacionados à estratégia de governo. Levando isso em conta, serão os projetos prioritários o foco do processo de monitoramento e avaliação das ações e programas de governo.

O elemento essencial da primeira premissa é o conceito de programa e a reestruturação do orçamento. A estrutura do programa é, basicamente, uma forma de descrever o plano de gastos do orçamento em termos de objetivos. Para ser pertinente, essa estrutura terá de ser alicerçada em uma perspectiva estratégica mais ampla que permita descrever a contribuição das operações do governo para a consecução dos objetivos estratégicos. Contudo, ao desenhar uma estrutura de programa para o orçamento, não se deve considerar simplesmente uma maneira de classificar o plano de gastos do governo. Deve-se, em vez disso, repensar de forma fundamental as atividades do governo e a maneira como essas atividades são sugeridas, visando, com isso: reconsiderar seus respectivos papéis e missões; revisar a maneira como elas podem ser melhor organizadas a fim de realizar sua missão; redesenhar a alocação de custos; e revisar a eficiência e eficácia das operações e da provisão de bens e serviços. Nesse contexto, a revisão das estruturas de programa deve assegurar que haja uma explícita declaração de políticas, ou uma lista de objetivos que defina, apropriadamente, o propósito dos programas e os resultados esperados, de forma que possam ser mensurados,



monitorados e avaliados.

A segunda premissa remete à integração entre os instrumentos de planejamento. Para tanto, além de se estender a visão do planejamento para os resultados finalísticos (efetividade) de médio e longo prazo, as ações orçamentárias deverão representar o bem ou serviço real gerado para a sociedade em conjunto com os seus efetivos custos apropriados. Verificam-se no PPA 2012-2015 ações orçamentárias cujo foco são os insumos e não os reais produtos que serão gerados por meio de uma atividade ou projeto, o que, muitas vezes, faz com que tais ações se tornem apenas grandes aglomerados de insumos, o que dificulta o processo de monitoramento físico e financeiro.

Para operacionalizar as premissas apresentadas, propõe-se a criação de Equipes Setoriais de Gestão do Planejamento Orçamentário, sob a coordenação do órgão central do sistema de planejamento e orçamento. Essas equipes devem ser criadas no nível setorial, pois de acordo com inciso I da Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007, o nível setorial compreende as Secretarias Setoriais<sup>6</sup> e suas entidades vinculadas possuem competência de planejar e normatizar as políticas públicas do Estado. Cada equipe setorial será coordenada internamente pela área de planejamento e orçamento da Secretaria Setorial. Os órgãos vinculados estarão, portanto, subordinados ao Setorial.

A finalidade dessas equipes será a de coordenar o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA de forma a aproximar o planejamento orçamentário ao nível estratégico do setor, conforme as três premissas básicas apresentadas. Para tanto, as Equipes Setoriais deverão ser multidisciplinares, contendo especialistas das áreas fins e responsáveis pelas funções de planejamento e de orçamento. Deverão

---

<sup>6</sup> Segundo o Capítulo V da Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007, hoje existe 11 Secretarias Setoriais.



também ter representantes de todas as unidades orçamentárias vinculadas, diminuindo assim o abismo entre as áreas finalísticas dos órgãos e o setor de planejamento de orçamento. Isso solucionaria alguns impasses apontados pelo entrevistado I: *“a área de planejamento precisa interagir com a áreas fins, porque o conhecimento de como os bens e serviços são prestados para o cidadão está lá na ponta”*.

No intuito de formalizar a gestão dos membros dos grupos, recomenda-se que os membros indicados para compor as Equipes Setoriais sejam nomeados por meio de Portaria. Essa formalização torna-se importante para que o órgão central do sistema de planejamento e orçamento (como também as demais áreas de planejamento e orçamento dos órgãos) possam cobrar formalmente os membros da equipe. Não menos importante é recomendado que a equipe tenha caráter permanente e que não seja criada somente no período de elaboração do PPA, LDO e LOA, com a finalidade de especializar-se por meio de cursos e treinamentos.

## 6.2 AS ENTREGAS E A ALOCAÇÃO DOS CUSTOS NAS AÇÕES DO PPA 2012-2015

A preocupação da administração pública com a geração de informações sobre o custo das atividades exercidas pelo governo ganhou importância no cenário nacional e mundial por contribuir para a eficiência do setor, e por gerar mudanças no foco da contabilidade pública, para que decisões sobre o uso dos recursos orçamentários tenham por objetivo os resultados físicos e financeiros a serem obtidos (MAUSS e SOUZA, 2008).

Todavia, de acordo com Mauss e Souza (2008), o atual sistema orçamentário brasileiro ainda não possibilita que se faça gestão de forma eficiente, pois a realidade atual evidencia que o governo e a sociedade não sabem quanto custam os



serviços públicos e em qual proporção eles são ofertados. De forma geral, tem sido decepcionante o impacto gerado pelo orçamento público no processo de tomada de decisão (DIAMOND, 2007).

Essa realidade apresentada pelos autores não difere da realidade do Governo do Estado de Santa Catarina, segundo o entrevistado I:

*Como não temos um processo de acompanhamento físico e financeiro funcionando plenamente no Estado, o cliço não está completo, portanto não conseguíamos visualizar, no orçamento, as entregas realizadas à sociedade. Da mesma forma, sem a produção física, não se sabe como estamos em relação aos custos dos bens e serviço gerados.*

A maioria dos entrevistados relatam que os problemas no dimensionamento do produto das metas física e financeira originadas desde a construção das ações são os principais fatores que dificultam o processo de monitoramento físico e a gestão de custos no Estado. Para o entrevistado G, *“existem ações que apenas figuram no PPA, como se fossem janelas orçamentárias para uma futura suplementação”*.

Outros entrevistados verificam que a dificuldade de monitorar física e financeiramente o PPA 2012-2015 reside em questões relacionadas à má alocação dos custos administrativos, à sobreposição de metas físicas e à programação de metas físicas focada em insumos. Nesse sentido, o entrevistado I diz que:

*Um número significativo de ações (não sei precisar quantas neste momento) possuem produtos passíveis de serem monitorados, porém existem muitas que não os possuem. Posso citar ações em que o produto previsto é o número de convênios firmados. Ninguém precisa saber quantos convênios foram firmados, mas sim qual foi a entrega para a sociedade. Na minha opinião, convênio é meio e não fim.*

Já no que tange à má alocação dos custos administrativos nas ações do plano e do orçamento, o entrevistado A informa que estas despesas *“estão concentradas em programas e ações também administrativas, portanto elas não aparecem nas ações finalísticas”*.



Tratando das despesas administrativas, o entrevistado A afirma que *“na prática o orçamento do Estado nasce com muitos vícios, principalmente os relacionados à folha de pessoal ativo e inativo”*. Esses vícios de origem estão relacionados principalmente ao fato de que se programa uma proposta orçamentária cujos valores previstos são insuficientes para cobrir as despesas de fato. O entrevistado H aponta alguns corolários dessa situação: *“a subestimativa de certas despesas no orçamento resulta em um número exacerbado de alterações orçamentárias durante o exercício”*.

Como resultado de todas as questões levantadas podemos afirmar que:

*Uma ação mensurada sem uma base sólida de informações que a quantifique de forma correta não pode ser monitorada e muito menos avaliada. Infelizmente existem muitas ações ainda dentro deste contexto (Entrevistado C).*

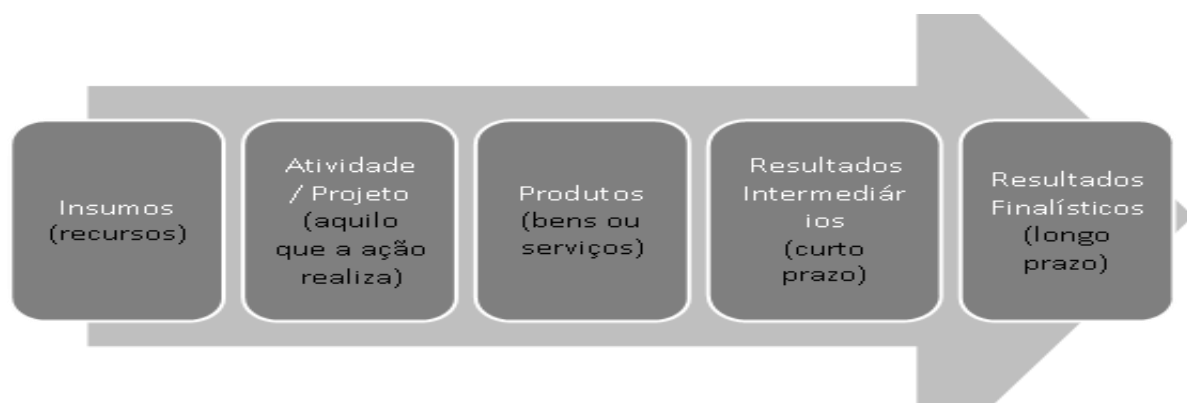
Vale ressaltar que todos os entrevistados reafirmaram que a ausência de uma cultura de planejamento e o baixo nível de conhecimento das pessoas nos órgãos do Estado figuram entre as principais causas dos problemas discutidos.

Sendo assim, com base nas questões levantadas pelos entrevistados, serão propostas e apresentadas algumas alternativas metodológicas que tratarão especificamente da programação e revisão dos produtos (entregas) e da alocação dos custos (despesas) nas ações do plano e do orçamento. Inicialmente ressalta-se que as propostas deverão compor o ciclo de planejamento e orçamento (planejamento, execução, revisões, monitoramento e avaliação), sendo, portanto, parte das competências das Equipes Setoriais implementá-las e discuti-las.

No que tange à programação e revisão dos produtos (entregas), vale destacar que o planejamento tradicional, presente no Governo do Estado de SC, encerra-se na identificação dos bens e serviços gerados e no apontamento de suas respectivas

metas físicas e financeiras. Por isso, os resultados intermediários que representam a eficácia da execução da meta física e financeira acabam não sendo auferidos. Já o planejamento orientado para resultados, conforme a Figura 2, monitora os resultados intermediários, com o propósito de subsidiar o processo de avaliação dos resultados, ou seja, a eficácia e a efetividade dos programas e ações delineados no PPA.

**Figura 2 – Planejamento tradicional e orientado para resultados**



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

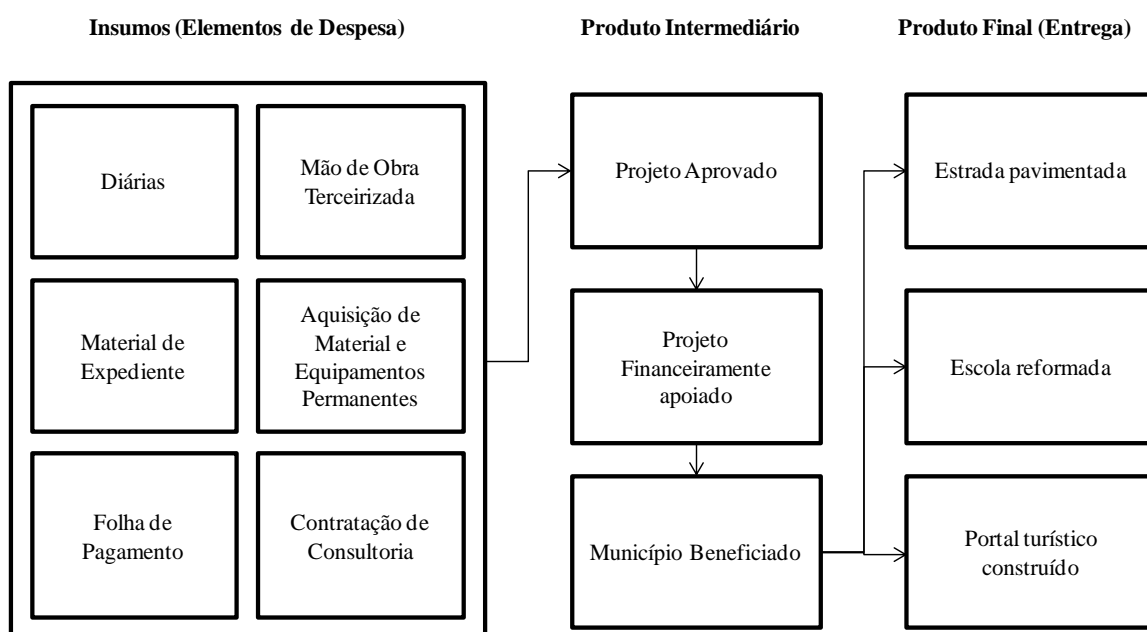
Para tanto, se faz necessário analisar a cadeia de produtos e unidades de medida da ação de forma que ela represente um bem ou serviço prestado à sociedade ou ao próprio Estado, visando assim à identificação dos reais produtos e não dos insumos que a compõem. Podemos citar como exemplo a subação do PPA 2012-2015 nº 12719 - Apoio a projetos municipais de investimentos - Pacto pelos Municípios cujo produto previsto é um projeto apoiado. No entanto, cabe perguntar o que são esses projetos apoiados? Esse é realmente o produto-fim da ação? O entrevistado F chama estas ações de “genéricas”, pois:

*...as ações genéricas executam de tudo, vão desde a prestação de serviços à realização de obras, assim prejudicando a transparência das ações de governo, além de impossibilitar qualquer processo de monitoramento.*

Para responder essas questões podemos analisar a ação sob duas óticas: qual é a entrega à sociedade de fato e quais elementos de despesa estão ou serão

para ela programadas Com base nessas duas questões é possível determinar a cadeia de produtos da respectiva ação, conforme Figura 3:

**Figura 3 – Cadeia de produtos – meio e fim**



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Após o mapeamento da cadeia de produtos pode-se determinar o produto-fim da ação. Sendo assim, por meio dessa análise, é possível identificar e reprogramar as ações do plano que apresentem tais deficiências. Até mesmo o processo de planejamento e orçamento atual permite que correções sejam feitas também durante a execução orçamentária e não somente durante a elaboração do plano e do orçamento<sup>7</sup>.

Já a alocação dos custos nas ações do plano e do orçamento será determinada de acordo com a forma como eles são consumidos pelos programas, atividades, projetos e produtos. Esse requisito determinará se eles serão alocados como custos diretos ou indiretos. É necessário identificar o máximo possível de recursos como custos diretos, pois o atual processo de monitoramento físico e

<sup>7</sup> O art. 10 da Lei nº 15.722, de 22 de dezembro de 2011, autoriza o Executivo a: revisar indicadores e metas dos programas; adequar meta física, produto e unidade de medida das subações; e corrigir produtos sem a necessidade de publicação de decretos.

financeiro não trata dos custos indiretos. Portanto, propõe-se que seja realizada uma análise contínua das ações do plano e do orçamento no intuito de verificar se existe convergência entre os produtos e os respectivos custos diretos, conforme demonstrado na Figura 4.

**Figura 4 – Ações e produtos concorrentes**



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

É possível verificar que, no PPA 2012-2015, existem ações que, pelo fato de preverem produtos intermediários, acabam por concorrer com as ações que visam produtos finalísticos, pulverizando assim até mesmo os custos diretos relacionados àquele produto finalístico. Podemos exemplificar essa situação, por meio da Figura 4. As subações 235 (projetos de engenharia) e 316 (Desapropriações), por exemplo, não representam um produto finalístico, pois são parte de um todo, da mesma forma como seus custos não estão relacionados à entrega de um bem ou serviço e sim a uma parcela dessa entrega. No entanto, o que impede que os custos dessas subações sejam alocados na subação finalística 328 (Pavimentação da SC – 415)? Segundo os entrevistados G e H, não existe limitação legal e instrumental que impeça a alocação de todos os custos diretos nas ações finalísticas. O entrevistado G chega até a afirmar que:





*A estrutura de planejamento e orçamento hoje existente permite que no mínimo os custos diretos sejam alocados corretamente nas ações. Porém, é cômodo para a área financeira e orçamentária aglutinar o maior número de despesas possível em uma única ação, pois facilita muito a execução.*

Evidentemente, para alguns custos, pode não ser possível estabelecer uma relação direta com os produtos, como nos casos em que um dado custo é comum a mais de um produto. De acordo com o entrevistado A:

*Mesmo que o orçamento consiga resolver boa parte dos problemas relacionados a custos, sempre continuará existindo a necessidade de implementar a contabilidade de custos, pois existem questões que não são passíveis de serem solucionadas via orçamento, como por exemplo: a questão de estoque e os custos indiretos.*

No entanto os custos indiretos ainda podem ser atribuídos às ações do orçamento e também aos OEs com base no consumo, ou seja, com base no grau em que contribuem para a materialização do produto. Todavia, deve-se reconhecer a dificuldade do problema dos custos indiretos. Um problema típico na mensuração dos custos é que as atividades e os projetos de qualquer órgão incluirão determinadas funções comuns aos funcionários, tais como pessoal e contabilidade. A mensuração de custos por programas, atividades e projetos é, além disso, complexificada pela existência de produtos e atividades comuns à mesma unidade. Para efetuar a separação desses elementos é necessário ter conhecimento especializado dos sistemas orçamentário, financeiro e contábil.

Para tanto, é necessário que os custos indiretos — como contabilidade, administrativo e demais despesas básicas (água, luz, energia etc.) — estejam alocados em ações específicas (inicialmente não-monitoradas) do plano e orçamento, e, por meio de um sistema de custos, sejam realocados aos Objetos de Execução. Uma variante mais em linha com a abordagem proposta é a composição de custos baseada na atividade (Activity Based Costing — ABC), conforme já apontam os estudos de Diamond (2007) e Mauss e Souza (2008).



Sendo assim, são três as propostas relacionadas ao tema “entregas e a alocação dos custos nas ações do PPA 2012 -2015”: a primeira é a análise da cadeia de produtos a fim de verificar o real produto fim das ações; a segunda é a análise de produtos e insumos, com a finalidade de identificar todos os custos diretos ao produto fim e posteriormentelocá-los as ações finalísticas correspondentes; e, por fim, a terceira é a implementação de um sistema de custos vinculado ao processo orçamentário com vistas a mitigar as limitações orçamentárias frente aos custos indiretos.

### 6.3 FINALIDADE AVALIATIVA DO PROCESSO DE MONITORAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO DO PPA

As reformas gerenciais do setor público, nas últimas décadas, têm sido orientadas pela abordagem voltada para o negócio, para a gestão por resultados, com foco na melhoria da qualidade do gasto público e dos serviços públicos e na responsabilização com base no desempenho. Para assegurar que os resultados sejam atingidos, a função da avaliação cumpre um papel importante, por intermédio do qual se realiza a mensuração e o monitoramento dos resultados, mediante o fornecimento de informações sobre o grau de alcance dos objetivos definidos para programas, ações e políticas públicas (SERPA, 2010).

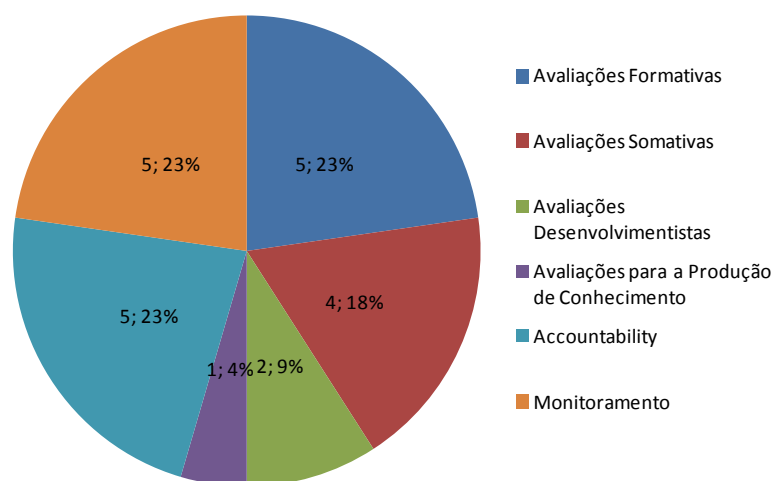
Segundo Serpa (2010) a avaliação de programas ações é o instrumento central dos modelos gerenciais da gestão pública. Por essa razão, os sistemas e processos de monitoramento e avaliação foram amplamente disseminados no Brasil. Assim, compreender a finalidade dessas avaliações e a forma como são realizadas é fundamental para conhecer por que não são devidamente utilizadas para a promoção das melhorias necessárias na gestão da administração pública.

Weiss (1998) ressalta que existe uma diversidade de usuários dos resultados

das avaliações (stakeholders), cada qual com seus próprios interesses ideias, questionamentos, preocupações e formas de implementar resultados. Portanto, a leitura da avaliação deve ser feita observando-se o seu propósito e seu público-alvo.

Sobre o processo de monitoramento e avaliação em curso no Governo do Estado de Santa Catarina, representantes dos órgãos que compõe o ciclo de planejamento e orçamento foram questionados: qual finalidade avaliativa, segundo as categorias de Patton (2008), o dispositivo constitucional<sup>8</sup> visa atender?

**Figura 5 – Finalidades avaliativas**



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Na visão dos entrevistados da DIOR, gestores do sistema de planejamento e orçamento, a Constituição Estadual determina que a avaliação das metas previstas no PPA, possibilite: o aperfeiçoamento, melhoria da qualidade, aprendizado organizacional e aperfeiçoamento contínuo (avaliação formativa); explicar e justificar o quão bem os recursos são gerenciados, como aferir se os resultados desejados foram alcançados (*accountability*); e o acompanhamento da implementação dos programas e ações com o propósito de identificar tempestivamente os problemas por meio de indicadores de desempenho e sistemas de monitoramento (monitoramento).

<sup>8</sup> Art. 62 da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, que dispõe sobre a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos.



Segundo o entrevistado I, essa transversalidade das finalidades avaliativas é necessária, pois:

*Todo o processo de monitoramento físico e financeiro tem o objetivo de levantar informações que sirvam para melhoria contínua dos produtos e serviços ofertados pelo Estado à sociedade. Embora essa tarefa seja ainda mais complexa, é imprescindível que também se avalie os resultados dos programas e ações de governo. Caso o contrário estaremos fazendo somente um monitoramento.*

No entanto, na visão dos representantes dos órgãos de controle externo (ALESC e TCE) a Constituição Estadual determina que a avaliação das metas previstas no PPA esteja orientada principalmente para o julgamento de mérito e valor (avaliação somativa). Segundo entrevistado B “*de nada serve a existência de todo um processo de monitoramento e avaliação se não se for aferir o mérito e o valor das ações públicas*”. Já os representantes dos órgãos finalísticos (Secretaria de Estado da Educação e Fundação Universidade do Estado de SC) entrevistados citam que o mandamento constitucional determina que o Estado deve principalmente: avaliar para acompanhar a implementação dos programas e ações com o propósito de identificar tempestivamente os problemas por meio de indicadores de desempenho e sistemas de monitoramento (monitoramento); e explicar e justificar o quão bem os recursos são gerenciados, aferindo se os resultados desejados foram alcançados (*accountability*). Segundo o entrevistado G:

*O monitoramento e a accountability são importantes no intuito de deixar claras as metas e os resultados do governo. Posso citar como exemplo um caso em que o governo comunicou à mídia que 75% das escolas da Grande Florianópolis foram reformadas. No entanto, não foi exatamente isso que ocorreu. Na verdade essas escolas receberam algum tipo de “reforma” – o que compreende desde uma troca de torneira até uma reforma geral.*

Já o entrevistado E entende que art. 62 da Constituição Estadual compreende “*com certeza todas as opções do formulário*”. No entanto, apesar da pluralidade de finalidades imaginadas – conforme a diversidade na interpretação dos entrevistados



sobre o art. 62 da Constituição Estadual – a maioria acredita que o atual processo de monitoramento atende apenas parcialmente a elas. Para o entrevistado I, “o atual processo atende parcialmente, mas não devido a uma deficiência do sistema ou do método, mas sim por problemas na etapa de planejamento”. Nesse mesmo sentido, segundo o entrevistado F, “apesar de existir certas deficiências que precisam ser melhoradas, o processo de monitoramento atende ao que foi preconizado na constituição”. O entrevistado A também relatou: “penso que o processo de monitoramento hoje atende ao art. 62 da Constituição, porém ele nunca será preciso em relação aos reais custos de cada bem ou serviço prestado pelo Estado”.

Em sentido contrário, o entrevistado E que alega que o atual processo de monitoramento “não atende, pois estamos iniciando e amadurecendo o processo, diante das necessidades avaliativas ainda estamos engatinhando”. Segundo o entrevistado G: “o processo de monitoramento até o momento não serviu para atender o que preconiza a constituição, mas já serviu para mostrar onde precisamos melhorar”.

Sobre a expectativa dos entrevistados sobre quais informações o processo de monitoramento físico e financeiro dos programas e ações de governo deve gerar, pode-se afirmar que, em sua grande maioria, eles enfatizaram os seguintes pontos: quais são especificamente os bens e serviços desenvolvidos pelo estado; sua produção física; os valores gastos para sua geração; sua localização geográfica (município); sua situação atual (concluído, em andamento, atrasado e etc); e se o resultado inicialmente esperado foi atingido. Neste sentido, para o entrevistado A:

*As principais informações que um processo de monitoramento físico e financeiro deve mostrar são: meta física e financeira e sua execução, a localização dos bens e serviços e descrições qualitativas sobre o objeto monitorado. Basicamente é o que o processo hoje já faz.*



Entretanto, o entrevistado F relata que *“falta adequar a linguagem das informações geradas pelo processo de monitoramento, pois ele ainda está muito voltado para uma linguagem orçamentária e contábil”*. Mas para quem essas informações geradas pelo processo devem ser dirigidas? Sobre essa questão os entrevistados também não chegam a nenhum consenso. Na opinião de alguns entrevistados, as informações do processo de monitoramento físico e financeiro devem ser dirigidas aos gestores públicos e à sociedade, porém outros citam que as informações geradas devam ser dirigidas somente aos gestores.

Para o entrevistado E:

*As informações geradas pelo processo devem ser dirigidas principalmente para nós, o governo, pois, na minha visão, o monitoramento é gerencial, portanto são informações para consumo interno. Já a população quer saber apenas se os bens e serviços estão sendo prestados, independente de quem os executa (união, estado ou município).*

Em contrapartida, para o entrevistado H as informações *“primeiro deve ser voltada para a sociedade como um todo, do contrário não serve para nada”*. Sendo assim, ficam claras as divergências entre os atores envolvidos no ciclo de planejamento e orçamento sobre a finalidade do processo de acompanhamento físico e financeiro, como também sobre o “público-alvo” a quem as informações devem ser orientadas.

De acordo com Patton (2008), diferentes propósitos requerem diferentes formas de utilização do processo de avaliação. Cada propósito teria, portanto, implicações no desenho da avaliação; no método de mensuração, na análise e interpretação das informações; na disseminação dos resultados, e, por fim, na sua forma de apresentação.

Com tantas possibilidades existentes de interesses e interessados para quem a avaliação pode servir, o avaliador é obrigado a fazer escolhas, pois se torna



impossível atender a todos os propósitos em um único estudo. Nesse sentido, propomos que, em curto prazo, sejam realizados seminários com todos os *stakeholders* envolvidos diretamente com o processo de monitoramento físico e financeiro das ações governamentais do Poder Executivo (órgão central e demais setorial) e Legislativo (ALESC e TCE), a fim de homogeneizar o conhecimento sobre a finalidade e as informações geradas por meio do atual método de acompanhamento físico e financeiro dos programas e ações de governo. Do contrário, essa divergência de expectativas manterá a atual situação, onde o Poder Legislativo, por meio do TCE, continuará emitindo ressalvas acerca das contas de governo no que tange ao cumprimento do art. 62 da Constituição Estadual.

Já para longo prazo, propomos que os temas “finalidade”, “público-alvo interessado” e “informações geradas” sejam absorvidos e continuamente debatidos pelas Equipes Setoriais de Gestão do Planejamento Orçamentário, pois segundo o entrevistado B *“a interpretação das leis está continuamente se transformando de acordo com as necessidades atuais da administração pública e da sociedade”*. Sendo assim, as temáticas apresentadas devem ser debatidas periodicamente para que sejam revisadas e adequadas às novas necessidades ao longo do tempo.

#### 6.4O MONITORAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO DAS AÇÕES

As recomendações referentes ao monitoramento físico e financeiro dos programas e ações são direcionadas a minorar alguns problemas encontrados no Módulo de Acompanhamento Físico e Financeiro do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF). Mais especificamente no que tange a execução física e financeira dos OEs. Essas recomendações estão alicerçadas com base nos resultados da observação participante, na análise documental e nas

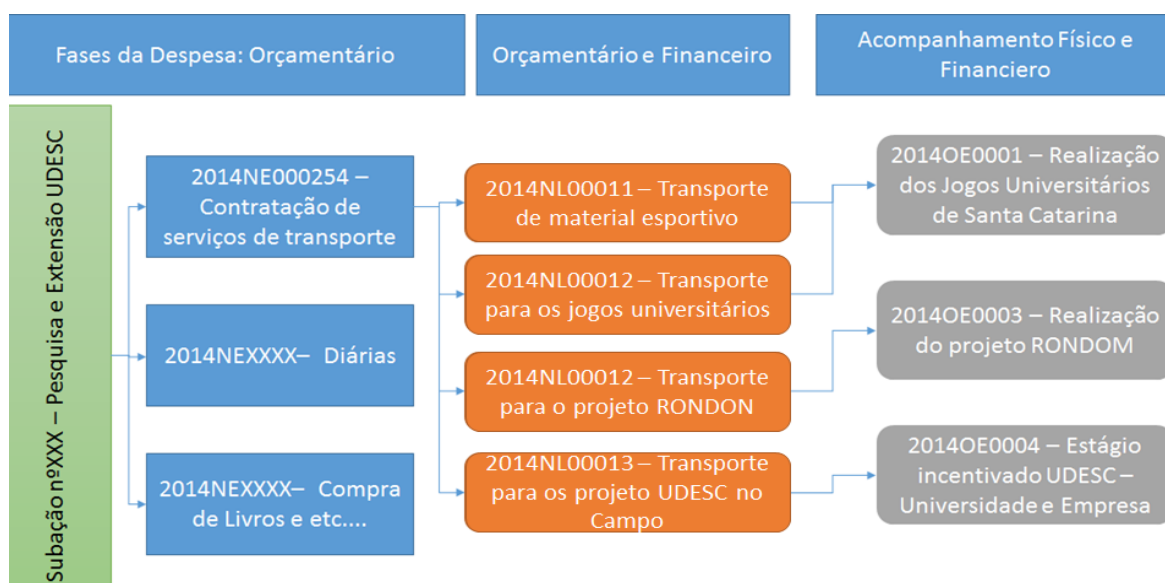
entrevistas realizadas.

As recomendações estão divididas em duas categorias, a primeira refere-se a execução financeira dos OEs e a segunda a execução física dos mesmos. Sobre a execução financeira dos OEs, verificou-se que na prática existem inúmeras notas de empenho transversais aos OEs, principalmente quando relacionadas a prestação de serviços, conforme demonstrado na Figura 6.

Para o entrevistado G:

Obras são fáceis de serem monitoradas financeiramente, pois possuem poucos contratos relacionados e os empenhos geralmente são específicos e globais, já os serviços são muito mais complexos.

**Figura 6 – Notas de Empenho Compartilhadas**



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

As notas de empenho transversais não podem ser integralmente apropriadas a um único objeto de execução, pois irá superestimar a execução de um OE enquanto se subestima a execução financeira de outro. Conforme exemplificado na Figura 6 a subação “Pesquisa e Extensão – UDESC” é monitorada por meio de três OEs cada qual com uma finalidade específica. Todavia a nota de empenho relacionada a despesas com a “Contratação de serviços de transporte” não trata





especificamente de um OE e sim dos três. Isso ocorre, pois o contrato de serviços de transporte de alunos e professor atende a todos os eventos de pesquisa e extensão do órgão e não a um caso em específico. Neste sentido, para se alocar as despesas ao respectivo OE, ensejaria na realização de uma nota de empenho para cada OE, ou seja, para cada evento de pesquisa ou extensão.

No entanto, este procedimento segundo o entrevistado C:

*Temos ações que são difíceis de serem monitoradas devido a alocação das despesas por meio das notas de empenho, pois tenho notas de empenho que financiam vários OEs dentro de uma única ação. E não posso fazer uma nota de empenho para cada caso, porque isso aumenta em muito o volume de trabalho.*

O entrevistado A argumenta ainda que “os órgãos pagam um valor por nota de empenho gerada ao Centro de Informática e Automação do Estado (CIASC)”, portanto o ato de emitir várias notas de empenho para se associar aos respectivos OEs também enseja em custos para os órgãos.

Sendo assim propõe-se que seja implementada uma alteração no Módulo de Acompanhamento Físico e Financeiro, a fim de possibilitar que o usuário do sistema escolha entre vincular uma Nota de Empenho ou uma Nota de Liquidação a um OE. No entanto, não se deve permitir a associação de uma nota de empenho que já possua uma nota de liquidação associada a um OE, assim evitando a dupla contagem das despesas. Com a implementação deste procedimento evita-se que a alocação de despesas em OEs que não a consomem, como também se evita o aumento do volume de trabalho e de custos para os órgãos.

Outro problema diagnosticado reside na atual regra de sistema que obriga associar todo e qualquer tipo de nota de empenho, de uma subação monitorada, a um OE. Essa obrigatoriedade enseja, em alguns casos, na distorção da realização financeira do respectivo OE. A distorção ocorre devido a associação de notas de



empenho que possuem elementos de despesa que não contribuem para a geração de um bem ou serviço, como por exemplo, notas de ressarcimento e devoluções. O entrevistado G passou por esta situação durante a operacionalização do Módulo, segundo ele:

*É preciso revisar a “regra da liquidação”, pois recentemente fomos obrigados a associar uma nota de empenho referente a uma devolução de saldo de convênio para a união e fui obrigado a associar esta nota a um OE.*

Neste sentido, propõe-se a inserção de uma ferramenta no Módulo de Acompanhamento Físico e Financeiro, que permita o gerenciamento de exceções a atual regra que bloqueia a liquidação de notas de empenho não associadas a nenhum OE. Essa ferramenta tem por finalidade permitir a liquidação de notas de empenho que contenham elementos de despesa de devoluções e estornos sem que haja a obrigatoriedade de associar a nota de empenho a um OE, conforme apresentado no Quadro 10. O gerenciamento das exceções deve ficar sob a responsabilidade do núcleo técnico do órgão central do sistema de planejamento e orçamento.

#### **Quadro 10 – Ferramenta de Gerenciamento de Exceções**

<b>Elementos de Despesa</b>	<b>Ativo / Inativo</b>
93.00 - Indenizações e Restituições	
93.01 - indenizações	Inativo
93.02 - restituições	Inativo
93.03 - ajuda de custo	Inativo
93.04 - indenização de transporte	Inativo
93.08 - devolução de saldo de convênios	Ativo

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A ferramenta deve possibilitar ativar ou inativar a exceção a regra para cada elemento de despesa, pois os decretos de classificação da despesa pública periodicamente são alterados. Portanto ao passar dos anos são inseridos novos elementos de despesa, que podem ou não se enquadrar na exceção a regra por não contribuírem para a geração de um bem ou serviço a sociedade.



Já sobre a execução física dos OEs, foi observado que existe uma grande desconfiança quanto a atualização física dos OEs, segundo o entrevistado I:

*Com base nos dados do módulo de acompanhamento físico e financeiro, hoje é difícil afirmar se um OE está atualizado ou não, por exemplo, sobre uma obra que está dois meses sem atualização física eu não consigo verificar se nesses dois meses nada ocorreu ou se apenas ela está desatualizada.*

Para equalizar tal situação propõe-se que da mesma forma como foi inserida uma regra no módulo referente a liberação da liquidação mediante a associação da nota de empenho a um objeto de execução. Também se implemente uma regra de sistema que bloqueie a liquidação de uma nota de empenho associada a um objeto de execução cuja realização física esteja desatualizada.

No entanto este bloqueio deve ser personalizado, pois a realização física de um bem ou serviço pode possuir periodicidades distintas. Neste sentido, um objeto de execução estará desatualizado fisicamente quando ultrapassar a periodicidade cadastrada para a subação. Ressalta-se que para cada tipo de periodicidade (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual) o sistema se comportará de uma forma distinta. Portanto para as subações marcadas com a periodicidade mensal a regra para o bloqueio da liquidação por falta de atualização física atuará conforme a Figura 7:

**Figura 7 – Atualização Física dos OEs**

Linha do Tempo	ANOS / MESES							
	2014			2015				
	out	nov	dez	jan	fev.	mar	abr	maio
Início OE								
Atualiz.				N/D	N/D			
Liquid.								
Resultado da Regra:				Bloqueio da liquidação				

Linha do Tempo	ANOS / MESES							
	2014			2015				
	out	nov	dez	jan	fev.	mar	abr	maio
Início OE								
Atualiz.								
Liquid.								



Resultado da Regra:		Liberação da Liquidação	
<b>Legenda:</b>			
<b>Início OE</b>	Data início planejada.	<b>N/D</b>	Mês sem atualização física
<b>Atualiz.</b>	Mês atualizado fisicamente	<b>Liquid.</b>	Mês em que se pretende liquidar.
Mês informado ou realizado			

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A regra terá como parâmetro para o início da contagem mensal a data de início (mês/ano) do OE. Conforme exemplo da Figura 7, o objeto de execução possui seu início em Nov/2014, portanto sua atualização física deverá ocorrer desde Nov/2014 até a data fim prevista para o OE. Neste sentido, conforme o exemplo o mês de jan/2015 não foi atualizado fisicamente, portanto o usuário terá até o último dia do referido mês para inserir as informações físicas sem o bloqueio da liquidação, caso o usuário tente liquidar alguma nota após jan/2015, o sistema deverá bloquear a liquidação. Porém, caso a liquidação seja realizada até o último do mês de jan/2015, mesmo sem a atualização física, o sistema deverá liberar a liquidação. As demais periodicidades funcionarão no mesmo formato apresentado no exemplo mensal, porém permitirão a realização de liquidações sem que os OEs estejam atualizados por mais meses.

A implementação desta proposta é de suma importância para manter as informações atualizadas, pois informações não tempestivas não possuem nenhum cunho gerencial. O fato das informações físicas estarem desatualizadas em inúmeras situações depõe contra as informações financeiras, pois existem Objetos de Execução que possuem 100% do financeiro executado e 0% físico executado. O desnivelamento entre o físico e financeiro poderá ensejar em futuros questionamentos por parte do TCE e ALESC, pois estas informações compõem o Balanço Geral do Estado. E em um futuro próximo gerará questionamentos também por parte da sociedade, pois será verificada uma realidade in loco que não corresponde ao apresentado nos relatórios emitidos pelo Estado.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse governamental no processo de monitoramento e avaliação dos programas e das políticas públicas está diretamente relacionado à preocupação com a eficácia, a eficiência, a efetividade e a accountability de suas ações. O monitoramento e a avaliação podem propiciar aos gestores públicos informações sobre a qualidade de seu trabalho, bem como revelar os resultados (de acordo com o que foi planejado) à sociedade e ao Poder Legislativo.

Sobre a experiência do Governo do Estado de Santa Catarina no que tange ao processo de monitoramento físico e financeiro dos programas e ações governamentais previstos no PPA 2012-2015. Verificou-se que o modelo catarinense está alicerçado no produto das ações e dos programas delineados no PPA. O monitoramento do produto da ação orçamentária ocorre por meio dos OEs cuja execução financeira é oriunda da execução orçamentária e financeira, e a execução física é gerada a partir de dados informados pelas áreas-fins dos órgãos. Portanto a experiência catarinense pode ser reaplicada aos demais entes da federação — dado que o processo orçamentário é regido por legislação federal que uniformiza os Estados e os municípios.

No entanto, esse processo não pode ser considerado finalizado, pois segundo o entrevistado E o Estado está *“iniciando e amadurecendo o processo, diante das necessidades avaliativas ainda estamos engatinhando”*. Portanto um dos objetivos deste estudo é o de identificar necessidades evolutivas do processo junto aos atores internos e externos envolvidos.

Nesse sentido, devido ao processo amadurecimento e de melhoria contínua, hoje o monitoramento e avaliação em SC possui inúmeras limitações. Segundo o entrevistado H a principal deficiência hoje existente, reside na visão estratégica do



processo de planejamento orçamentário do Estado, pois monitorar e avaliar é possível *“desde que se tenha um plano de médio e longo prazo com metas e objetivos claros para nós e para a sociedade”*.

Quando se trata do processo de monitorar e avaliar, o capital humano passa a ser uma das principais restrições. Carecemos de uma cultura consolidada de monitoramento e avaliação nas instituições públicas, e, mesmo quando tal cultura existe, na maior parte das vezes, ela não atua em convergência com os instrumentos constitucionais de planejamento. Como resultado o entrevistado A relata que: *“não vejo a utilização de qualquer informação do processo de planejamento e orçamento pelo nível estratégico do governo”*, como também o entrevistado afirma que *“as informações são utilizadas somente para avaliações formais, como por exemplo, as encaminhadas ao TCE, assim deixando o caráter gerencial de lado”*.

Para que uma informação possa ser gerencialmente utilizável, ela deve ser confiável e precisa. Todavia nestes quesitos encontram-se duas dificuldades do processo, uma relacionada a precisão dos dados financeiros e outra relacionada a confiabilidade das informações físicas dos OEs. No que tange a precisão das informações financeiras, os entrevistados apontam que alocação dos custos aos objetos é parcial, principalmente devido aos custos indiretos, pois os mesmos não são tratados pelo processo. Todavia os entrevistados também apontam problemas na alocação dos custos diretos, devido a pulverização da execução orçamentária em diversas ações com a mesma finalidade, como também devido a aglutinação de algumas despesas em ações administrativas.

A respeito da confiabilidade das informações físicas dos OEs, observa-se que, diferentemente da execução orçamentária e financeira, que está diretamente



ligada ao processo orçamentário (empenhar, liquidar e pagar), a execução física é gerada manualmente pelas áreas-fins responsáveis pela prestação do bem ou serviço. Essas áreas, amiúde, devido ao receio de estarem sendo monitoradas, acabam manipulando as informações físicas a fim de parecerem mais eficientes e eficazes, assim tornando os dados físicos dos OEs pouco confiáveis e desatualizados.

Parte das deficiências e dos problemas apresentados pelos entrevistados é resultado dos diferentes pontos de vista sobre a finalidade e as informações que o atual processo de monitoramento e avaliação deva regar. Para Patton (2008), diferentes propósitos requerem diferentes formas de utilização do processo de avaliação. Cada propósito implica diretamente no desenho da avaliação; no método de mensuração, análise e interpretação das informações; na disseminação dos resultados, e, por fim, na sua forma de apresentação.

Apesar das deficiências apresentadas e a iminência de evoluções, o atual processo de monitoramento e avaliação abre um caminho que possibilita acompanhar as metas físicas e financeiras propostas no PPA em um formato que não exige um grau elevado de detalhamento dos instrumentos de planejamento, assim evitando os remanejamentos orçamentários durante os exercícios financeiros.

E tendo em vista as dificuldades e as imperfeições no desenho dos programas e ações, esse esforço pode ser feito para melhorar a aprendizagem organizacional e para fortalecer o conhecimento técnico necessário para a elaboração e a avaliação dos próximos orçamentos e planos. Observa-se assim que, apesar dos esforços e da produção de informações úteis e utilizáveis para fins de revisão e correção dos planos e programas governamentais, como também para a melhoria da qualidade do gasto público o processo de monitoramento e avaliação



continua sendo um grande desafio.





## Bibliografia

ALONSO, Marcos. Custos nos serviços públicos. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 37-63, jan./mar. 1999.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (ALESC). Regimento Interno Resolução 04/13. Disponível em: <[www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/regimento/Regimento\\_23\\_07\\_13.pdf](http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/regimento/Regimento_23_07_13.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2015.

AZEVEDO, Bernadete M. O processo orçamentário brasileiro pós 1994. Dissertação (mestrado) — Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Uma introdução à contabilidade pública de custos. **Informe-SF**, nº 18, ago. 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público de 1937 a 2007, número comemorativo dos 70 anos*, p. 29-48, 2007.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Rev. Adm. Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 52, n. 1, p. 105-124, jan./mar. 2001.

DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Enap, 2007. v. 2, p. 91-125.

GIACOMONI, James. **O orçamento público**. 16. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

JANNUZZI, Paulo M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, v.



16, n. 36, p. 251-275, jan./jul. 2011.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira: **Manual de direito financeiro e tributário**. São Paulo :Saraiva, 1993

LEE JR, Robert D.; JOHNSON, Ronald W. **Public budgeting systems**. Baltimore: University Park Press, 1973.

MACHADO JR,. **Teoria e prática de orçamento municipal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

MARK, Melvin M.; HENRY, Gary T.; JULNES, George. **Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs**. 1. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2012.

MAUSS, César V.; SOUZA, Marcos A. **Gestão de custos aplicada ao setor público: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PATTON, Michael Q. **Utilization-focused evaluation**. 4. ed. California: Sage Publications, Inc., 2008.

SANTA CATARINA. Balanço Geral do Estado (BGE): exercício de 2014. Florianópolis: SEF/DCOG, 2014. Disponível em: <[www.sef.sc.gov.br/relatorios/dcog/balan%C3%A7o-geral-do-estado](http://www.sef.sc.gov.br/relatorios/dcog/balan%C3%A7o-geral-do-estado)>. Acesso em: 17 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição do Estado de Santa Catarina, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <[www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/sites/default/files/CESC\\_2013\\_67\\_e\\_68\\_emds.pdf](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CESC_2013_67_e_68_emds.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.324, de 21 de dezembro de 2012. Disponível em: <[www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Decreto%201.324,%20de%2021%20de%20dezembro%20de%202012%20-%20Acompanhamento%20F%C3%ADsico%20e%20Financeiro%20do%20PPA.pdf](http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Decreto%201.324,%20de%2021%20de%20dezembro%20de%202012%20-%20Acompanhamento%20F%C3%ADsico%20e%20Financeiro%20do%20PPA.pdf)>. Acesso em: 15 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.325, de 21 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br/servicos-orientacoes/dior/acompanhamento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-plano-plurianual-ppa>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.910, de 21 de dezembro de 2009. Disponível em: <[server03.pge.sc.gov.br/Legislacao Estadual/2009/002910-005-0-2009-005](http://server03.pge.sc.gov.br/Legislacao%20Estadual/2009/002910-005-0-2009-005)>. Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 157, de 09 de setembro de 1997. Disponível em:



<200.192.66.20/.../ 1997/157\_1997\_lei\_complementar\_promulgada.doc>. Acesso em: 21 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007. Disponível em: < 200.192.66.20/alesc/docs /2007/381\_2007\_lei\_complementar\_p.doc>. Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011. Disponível em: < 200.192.66.20/alesc/docs/2011 /534\_2011\_lei\_complementar.doc>. Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.445, de 05 de agosto de 2014. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/servicos-orientacoes /dior/lei-de-diretrizes-or%C3%A7ament%C3%A1rias-ldo>. Acesso em: 23 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária no 15.722, de 22 de dezembro de 2011. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/ servicos-orientacoes/dior/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 10 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Manual do Acompanhamento Físico e Financeiro. Florianópolis: SEF/DIOR, 2012. Disponível em: < http://www.sef.sc.gov.br/servicos-orientacoes/dior/acompanhamento-e-avalia >. Acesso em: 13 abr. 2015.

SCHICK, Allen. The metamorphoses of performance budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 2, p. 49-79, 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. Homepage. Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal. Apresenta informações sobre o sistema informatizado SIGEF. Disponível em: < http://www.sef.sc.gov.br/>. Acesso em: 22 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Manual de elaboração da LOA. 2015. Florianópolis: SEF/DIOR, 2014. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/servicos-orientacoes/dior /lei-or%C3%A7ament%C3%A1ria-anual-loa>. Acesso em: 18 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Manual de elaboração do PPA 2012-2015. Florianópolis: SEF/DIOR, 2011. Disponível em: < http://www.sef.sc.gov.br/servicos-orientacoes/dior/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 22 ago. 2015.

SERPA, Selma M. H. C. Para que avaliar? Identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil. Dissertação (mestrado) — Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. Parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado 2013. Florianópolis: TCE, 2014. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/acom/arquivo /publicacao?tid\_tipo=55>. Acesso em: 10 fev. 2015.

WEISS, Carol H. **Evaluation**. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc., 1998.



WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. 3. ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2010.