

Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

Controladoria-Geral da União (CGU)

Claudia da Silva Jordão

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Joel de Lima Pereira Castro Junior

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social

A nova lei brasileira de acesso à informação estabeleceu um conjunto de definições, princípios e diretrizes voltado à promoção da transparência e à viabilização do exercício do controle social sobre a ação governamental. Segundo esta lei, os resultados dos programas do Plano Plurianual (PPA) fazem parte do conjunto de informações que precisam ser franqueadas aos cidadãos. Tais resultados são gerados a partir das regras da sistemática de monitoramento e avaliação de programas que deve ser estabelecida no próprio PPA. Este trabalho objetiva analisar a aderência desta sistemática à lei de acesso à informação, com a finalidade de suscitar o debate sobre a existência de certas opacidades que podem restringir o acompanhamento e a avaliação da ação governamental pela sociedade.

Palavras-chave: acesso à informação, transparência governamental, controle social, monitoramento, avaliação de programas

Artigo recebido em julho de 2013. Versão final em janeiro de 2014.

Transparencia, monitoreo y evaluación de programas en Brasil: en busca de opacidades que pueden restringir el ejercicio del control social

Una nueva ley brasileña sobre el acceso a la información establece un conjunto de definiciones, directrices y procedimientos destinados a promover la transparencia y la viabilidad de ejercer control social sobre la acción del gobierno. Los resultados de los programas de los planes plurianuales (PPA) están en el conjunto de información que debe ponerse a disposición de los ciudadanos. De acuerdo con esta ley, estos resultados se generan a partir de la sistemática de seguimiento y evaluación de los programas de PPA que se establece un conjunto de normas. Este trabajo tiene como objetivo analizar el cumplimiento de esta sistemática a la nueva ley de acceso a la información con el fin de estimular el debate sobre la existencia de ciertas opacidades que limitan la supervisión y evaluación de la acción gubernamental por la sociedad.

Palabras-claves: acceso a la información, transparencia, control social, monitoreo, evaluación de programas

Transparency, monitoring and evaluation of programs in Brazil: identifying opacities that restrain social control

The new Brazilian law on access to information established a set of definitions, principles and guidelines aimed at promoting transparency and viability of exercising social control over government action. The results of programs of the multiannual plans (PPA) are in the set of information that must be made available to citizens. According to this law, these results are generated from the systematics for monitoring and evaluation of PPA programs that is established by a set of regulations. This work aims to analyze adherence of this systematics to the new law on access to information in order to stimulate debate about the existence of certain opacities that may restrict the monitoring and evaluation of governmental action by society.

Keywords: access to information, transparency, social control, monitoring, program evaluation

Introdução

Este trabalho tem como finalidade suscitar o debate acerca da existência de possíveis limitações ao exercício do controle social¹ sobre a atuação do poder público devido à presença de certa opacidade² no monitoramento e na avaliação³ dos programas⁴ constantes do Plano Plurianual⁵ (PPA).

O estímulo inicial para esta pesquisa decorreu das dificuldades enfrentadas no desenvolvimento de estudo anterior. As dificuldades estavam relacionadas à indisponibilidade de informações acerca dos fundamentos e critérios que embasaram a formulação da estratégia de mensuração dos resultados da ação governamental voltada ao combate à impunidade no serviço público federal, entre 2008 e 2011. Considerando o que pode ser observado na grande maioria dos trabalhos sobre a questão da transparência, entre eles os de Jardim (1999) e Mendanha (2009), que indicam que a condução dos negócios públicos no Brasil foi historicamente orientada pelo segredo, estas dificuldades podem ser encaradas como o “comum” na relação entre governo e cidadãos.

Recentemente, duas novidades alteraram o panorama brasileiro sobre a promoção da transparência e a democratização do acompanhamento dos resultados da ação governamental. A primeira foi a criação da Lei de Acesso à

¹ Como afirma Secchin (2008, p. 37), “um requisito fundamental de incentivo ao controle social é a transparência, e, para alcançá-la, a publicidade dos atos dos atores públicos é uma ferramenta de extrema importância, já que garante o acesso do cidadão às informações sobre o que esses atores fazem ou deixam de fazer.”

² “Pensar na transparência [...] remete-nos à opacidade. Mais ainda, obriga-nos a visualizar os diversos matizes entre estes dois polos. Opacidade e transparência não se inserem numa simples relação de exclusão: há graus entre ambas.” (JARDIM, 1999, p. 51).

³ “De acordo, com a Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos.” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971).

⁴ “Programa é um conjunto articulado de ações (orçamentárias – projetos, atividades e operações especiais – e não orçamentárias), estruturas e pessoas motivadas ao alcance de um objetivo comum.” (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006, p. 116).

⁵ No Brasil, o PPA é um dos instrumentos legais que compõe o sistema de planejamento e orçamento federal, sendo aquele que “organiza os principais objetivos, diretrizes e metas da Administração Pública Federal (APF) para o período de quatro anos e [que] deve orientar os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais.” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007, p. 40).

Informação⁶ (LAI), cujos dispositivos visam à afirmação da transparência como “regra” e do sigilo como “exceção” para a administração pública. Neste sentido, esta lei, que entrou em vigência em maio de 2012, define princípios, diretrizes e deveres que devem ser observados por órgãos e entidades quanto à disponibilização de informações sob seu domínio (BRASIL, 2011). A segunda refere-se à inovadora sistemática de monitoramento e avaliação de programas (SMA) adotada para o PPA do quadriênio 2012-2015, que prevê procedimentos específicos voltados a garantir a participação da sociedade no acompanhamento dos programas de governo (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011, p. 123-125).

Sendo assim, podemos afirmar que, por um lado, a administração pública brasileira se formou com base na “cultura do secreto”, o que inclui os resultados da ação governamental, e, por outro lado, o novo marco legal sobre o acesso à informação impõe a transparência como regra para o Estado. Considerando esse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar o monitoramento e a avaliação dos programas do PPA quanto à observância da transparência tendo as disposições da LAI como referência.

Como até o momento da elaboração desta pesquisa não havia sido regulamentada a SMA dos programas do PPA 2012-2015⁷, para a análise pretendida foi utilizada a sistemática de seu antecessor, o PPA 2008-2011⁸. Sobre o desencontro temporal entre a LAI e o PPA vigente até 2011, verificou-se que isso não constituiria óbice, já que o cotejamento entre os dois é suficiente para se demonstrar a importância de se debater acerca de possíveis deficiências que podem ter permanecido no monitoramento e na avaliação dos programas do PPA atual, e que podem permanecer nos vindouros.

Apoiado em pesquisa documental e bibliográfica, deste estudo constam, além desta introdução e de sua conclusão, seções voltadas ao estudo da nova visão institucionalizada sobre transparência, à análise da SMA adotada para os programas constantes do PPA 2008-2011 e ao cotejamento entre os resultados das duas seções anteriores.

⁶ Esta é a Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

⁷ As disposições dos arts. 12, parágrafo único, e 18 da lei que institui o PPA 2012-2015, quanto aos aspectos específicos de sua avaliação, à época da elaboração deste trabalho, careciam de determinadas regulamentações imprescindíveis para se compreender satisfatoriamente a sistemática de monitoramento e avaliação adotada para seus programas, como, p. ex., as atribuições dos Gerentes de Programas e a obrigatoriedade, ou não, da utilização de indicadores de programas, entre outros (BRASIL, 2012a).

⁸ Instituído pela Lei nº 11.653, 07 de abril de 2008. (BRASIL, 2008b)

As novidades na transparência pública

Como apontado por Jardim (1999, p. 21), o Estado brasileiro, desde seu surgimento no sentido estrito, no século XIX, “teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos”. Independentemente dos diferentes posicionamentos acerca das razões para a existência do “segredo” na orientação dos negócios públicos no Brasil, sua prevalência na formação histórica de nosso Estado é apontamento comum entre os trabalhos sobre a transparência no Brasil⁹.

A despeito da tradição do “segredo”, a partir de meados dos anos 1980, a transparência começa a ganhar destaque na agenda política (JARDIM, 1999, p. 21). Este período coincide com a ascensão do neoliberalismo que, indicando o Estado como o grande responsável pela crise econômica mundial iniciada nos anos 1970, defendia a adoção de políticas de austeridade fiscal e de controle da corrupção, estas últimas baseadas em abordagens teóricas econômicas individualistas (POLZER, 2001, p. 7-9). A partir desse marco, a maior parte dos países capitalistas passou a adotar políticas de controle da corrupção centradas no acirramento da vigilância sobre a atuação de agentes públicos, já que, segundo essas abordagens então hegemônicas, a impunidade seria o grande incentivo à conduta corrupta (GRAAF, 2007, p. 46-48; POLZER, 2001, p. 5-12).

A atual estratégia de controle da corrupção do Governo Federal decorre desse pensamento. Com o fito de se exercer a vigilância que se entende como sendo necessária sobre os agentes públicos, foram instituídas as ações de promoção da transparência e de estímulo ao controle social. Estas ações, como aponta Secchin (2008, p. 40-42), fazem parte da atual política de prevenção e combate à corrupção adotada pelo Brasil.

A exposição de motivos do Presidente da República por meio da qual se encaminhou o projeto da LAI ao Congresso Nacional informa que a ideia que norteou a construção de seu texto é a compreensão de que a garantia ao acesso à informação é um dos princípios básicos dos regimes democráticos, sendo imprescindível ao exercício da cidadania, por meio do qual se viabiliza o controle social sobre a atuação dos agentes públicos e, conseqüentemente, a prevenção e o combate efetivos à corrupção (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

⁹ Como exemplos de diferentes apontamentos sobre as causas para a prevalência do segredo, destacamos o pensamento de Jardim (1999, p. 52-55), para quem uma das questões que sustentou o segredo na condução dos negócios públicos foi sua associação à garantia da impessoalidade na administração pública, e de Mendanha (2009, p. 35-36), que afirma que questões culturais explicam o segredo na relação entre Estado e sociedade no Brasil.

Esse documento também relata a importância da transparência no campo político e econômico internacional, ressaltando a preocupação da ONU sobre o assunto e o avanço dado ao tema em diferentes países, como os Estados Unidos, a Suécia e o México. A existência de destaque no campo internacional ao discurso acerca da necessidade de que as nações reconheçam o acesso à informação pública como direito fundamental pode ser verificada pelo trabalho de Martins (2009, p. 10-11), que afirma:

Institucionalizar instrumentos para o acesso a informações é a forma encontrada pelas democracias para impedir que os “porteiros da informação”, em um claro abuso de poder, desrespeitem um direito fundamental de todos os indivíduos, reconhecido e consagrado por diversos instrumentos internacionais de direitos humanos: o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o artigo 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, o artigo 9 da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e o artigo 10 da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos. Cada um deles reconhece o acesso a informações públicas como direito humano fundamental.

A Controladoria-Geral da União (CGU), criada em abril de 2001 e reestruturada em janeiro de 2003, é o órgão da Presidência da República responsável pela gestão da atual política de prevenção e combate à corrupção do Governo Federal (BRASIL, 2003). Atuando como principal agência de promoção da transparência e de estímulo ao controle social, a CGU capitaneou o processo de elaboração do projeto de lei que deu origem à LAI e é hoje o órgão responsável pelo monitoramento da implementação de suas disposições no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2012b; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Como apontado em cartilha produzida pela CGU sobre o acesso à informação, a LAI, por meio do *caput* de seu artigo 3º, afirma que a transparência deve ser abordada como um direito fundamental e um princípio da administração pública brasileira (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011a, p. 8-11). A partir da ideia de que o acesso à informação é um direito fundamental, a LAI atribui ao Estado a obrigação de viabilizar este acesso, franqueando as informações sob a custódia de órgãos e entidades públicas de forma transparente, clara e de fácil compreensão, por meio de procedimentos objetivos e ágeis. Seguindo este princípio, esta lei estabelece as seguintes diretrizes, conforme disposto nos incisos do mencionado artigo 3º:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Em relação à diretriz tratada por meio do inciso I, a publicidade como regra reafirma o acesso como direito fundamental do cidadão e a obrigação do Estado em viabilizar seu exercício como um requisito básico dos regimes democráticos. Conforme afirma Mendanha (2009, p. 69):

Transparência e abertura de governo são, sem dúvida, pilares essenciais à construção de qualquer sociedade democrática. Não há, entretanto, possibilidade real de se firmarem sem que seja garantido ao cidadão o acesso à informação pública e o amplo conhecimento de tudo o que o Estado faz ou produz no exercício de sua função.

Como apontado na exposição de motivos da LAI, o acesso à informação pública como regra não tem simplesmente o viés de permitir ao cidadão a satisfação de suas necessidades individuais perante o Estado, mas sim de prover, ao cidadão e à sociedade em geral, meios para se verificar a atuação do poder público, mesmo quando voltada a garantir direitos coletivos e difusos, visto que a positivação legal não é, por si só, garantia de retidão no trato da coisa pública (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009). Este posicionamento é defendido por Mendanha (2009, p. 60), ao afirmar que “A experiência norte-americana mostra que, mesmo quando já alcançado um nível muito bom em termos de regulamentação, a incidência de problemas relacionados à corrupção no âmbito governamental ainda pode ser alta”.

Quanto à diretriz tratada pelo inciso II, esta se relaciona à noção de transparência ativa¹⁰ e sua sistematização é definida no art. 7º da LAI, que define o rol, a priori, não exaustivo, de informações cuja disponibilização não necessita de solicitação, devendo ser publicadas em veículo de acesso aberto. Deste rol, interessa citar o inciso VII, “a”, do referido artigo, segundo o qual, entre as informações que prescindem de solicitação para serem divulgadas, estão as relacionadas “à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e

¹⁰ O conceito de “transparência ativa” é apresentado pela Controladoria-Geral da União como sendo a “divulgação espontânea de informações governamentais à sociedade”, ou seja, a disponibilização / disseminação de informações sem que haja requisição anterior para tanto. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011a)

entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos” (BRASIL, 2011). Ressalta-se que o art. 8º, § 1º, V, informa que é obrigatória a publicação, no mínimo, dos dados gerais que sirvam ao acompanhamento de programas (BRASIL, 2011).

Com relação à diretriz tratada por meio do inciso III, o mesmo art. 8º da LAI estabelece, em seu § 2º, que as informações a serem divulgadas com base na transparência ativa devem ser obrigatoriamente disponibilizadas por meio de sítios oficiais na internet (BRASIL, 2011).

Destaca-se que o Governo Federal, por meio do sítio oficial intitulado Portal da Transparência¹¹, gerido pela CGU, divulga diversas informações relativas à atuação de órgãos e entidades públicas, incluídas aquelas relativas ao andamento e aos resultados de programas do PPA. Porém, neste caso, tais informações se restringem àquelas de caráter orçamentário e financeiro, não sendo oferecidas outras que possibilitem o monitoramento e a avaliação dos resultados concretos dos programas.

As diretrizes tratadas por meio dos incisos IV e V decorrem da relação intrínseca entre transparência e controle social, visto que a segunda viabiliza-se pela primeira, assim como afirma Mendanha (2009, p. 69), que “Quanto mais e melhores informações tem uma sociedade, mais atuante e eficaz pode ser sua participação no processo decisório dos governos”.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da qual o Brasil é signatário desde 2006, também confirma a relação entre a promoção da transparência e a viabilização do controle social que, por sua vez, é ferramenta de combate à corrupção, conforme consta em seu artigo 13:

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública com respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como à ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; [...] (BRASIL, 2006)

¹¹ Instituído por meio do Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. (BRASIL, 2005)

Acerca da necessidade de se criar uma cultura voltada à disponibilização das informações públicas, aproveitando-se novamente das palavras de Mendanha (2009, p. 69), destaca-se ainda “[...] que não basta a definição legal ou normativa para que a transparência governamental aconteça, pois muitos problemas relacionados a ela têm como raiz elementos culturais”.

A sistemática de monitoramento e avaliação dos programas do PPA 2008-2011

Conforme pode ser observado na maioria dos trabalhos sobre a questão do acompanhamento e da avaliação dos resultados da ação governamental, entre eles os de Cavalcante (2007) e de Costa e Castanhar (2003), o monitoramento e a avaliação de programas no Brasil têm, aparentemente, padecido de determinadas limitações. A análise dessas limitações depende, inicialmente, da compreensão do modelo que conjuga o planejamento e o orçamento com o monitoramento e a avaliação, denominado de “planejamento da ação governamental”. No Brasil, atualmente, este modelo se encontra sob a gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), órgão responsável pela orientação, supervisão e consolidação das propostas de programas que compõem o PPA, conforme dispõe o artigo 27, XVII, da lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003).

Buscando evidenciar os desvios presentes no campo do planejamento da ação governamental no Brasil, Cavalcante (2007, p. 135) aponta a existência de limitações históricas, oriundas do grau de importância dado ao controle orçamentário em detrimento das outras funções básicas também componentes deste processo. A preponderância do controle orçamentário influencia a gestão dos programas tanto na alocação de recursos, baseada, em boa parte dos casos, não no estudo dos resultados pretendidos, mas no volume anual gasto em períodos anteriores, quanto no monitoramento e na avaliação dos resultados alcançados, que se resumem em verificar se os recursos disponibilizados foram efetivamente gastos (executados) no exercício fiscal anual. Neste caso, possíveis acréscimos de volumes alocados se dão por meras compensações, efeito que o próprio Cavalcante (2007, p. 133) denominou de “incrementalismo”. Complementando este pensamento, Costa e Castanhar (2003, p. 970-971) destacam:

Historicamente, na administração pública brasileira não há a preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular. Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados à sua implementação e avaliação.

Tecendo considerações acerca de algumas questões presentes nos PPA desde os anos 1990, relativas às suas SMA, Cavalcante (2007, p. 143) ainda aponta outros problemas que vão além da preponderância da preocupação com a formulação dos programas:

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

Uma análise preliminar da SMA do PPA 2008-2011, no que tange à disponibilização de dados que fossem suficientes para subsidiar o acompanhamento e a análise consistentes dos resultados dos programas, verificou que esta parece aquém do preceituado pela LAI, provavelmente em decorrência das seguintes limitações e dificuldades relacionadas ao monitoramento e à avaliação da ação governamental no Brasil:

a) o foco orçamentário e financeiro – situação que, por exemplo, limita a prestação de contas¹² ao controle estrito dos gastos e não ao controle de resultados concretos *versus* aportes financeiros;

b) a preponderância da preocupação com a formulação dos programas em detrimento de seu monitoramento e avaliação;

c) as dificuldades de se elaborar indicadores e de se mensurar o impacto dos programas frente a resultados sociais pretendidos, bem como de se definir o tempo necessário para que tais programas produzam os efeitos desejados.

Faz-se aqui breve parêntese para tratar do conceito, da finalidade e da importância do monitoramento e da avaliação de programas, aproveitando-se o trabalho de Costa e Castanhar (2003, p. 973), para os quais:

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com a Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu

¹² O “dever de prestar contas” no Brasil é um princípio previsto no ordenamento positivo-legal deste país, relacionado ao conceito de *accountability*, que, segundo Cavalcante (2007, p. 133), é um sistema componente da gestão governamental que visa à adoção de regras de premiações e punições de gestores públicos em função do desempenho dos programas sob sua condução.

desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Como analisa Cunha (2006, p. 1), o monitoramento e a avaliação subsidiam o planejamento, a formulação e a implementação de intervenções do Estado, bem como seu acompanhamento, propiciando reformulações e ajustes, bem como decisões de continuidade ou interrupção. Para Silva (1999 apud Cunha, 2006, p. 5), a finalidade mais imediata do monitoramento e da avaliação de programas relaciona-se à preocupação com a efetividade destes, ou seja, esse processo busca compreender os motivos que influenciaram determinados programas a alcançar, ou não, os resultados esperados. Por fim, o autor destaca sua relevância, já que viabiliza o aprendizado organizacional, a tomada de decisões sobre a continuidade de programas, a transparência, a qualidade e o *accountability* (SILVA, 1999 apud CUNHA, 2006, p. 5).

Iniciando-se a análise da SMA adotada para os programas do PPA 2008-2011, observa-se que ela foi primeiramente retratada na mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei daquele plano para a aprovação do Congresso Nacional, bem como na própria lei que o instituiu, então sancionada em 7 de abril de 2008, sob o número 11.653 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007; BRASIL, 2008b).

Após a instituição do PPA 2008-2011, o Presidente da República publicou o decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008, que regulamentou a gestão do PPA. Chegou-se então à publicação da portaria nº 140 do MP, de 10 de junho de 2009, que regulamentou especificamente a SMA para este PPA (BRASIL, 2008a; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009).

Destaca-se que há também disposições importantes para análise do monitoramento e da avaliação de programas para o período 2008-2011 em duas publicações do MP. A primeira intitula-se Indicadores de Programas¹³ e a segunda é o Manual Técnico de Orçamento (MTO) do ano de 2010¹⁴ (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010a; 2010b)

¹³ Guia que “visa a estabelecer uma metodologia para a construção de indicadores para Programas do PPA do Governo Federal, com foco na estruturação de métodos, técnicas e instrumentos que possibilitem a correta aferição dos resultados esperados.” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010a, p. 15-16).

¹⁴ O MTO é um documento publicado anualmente pelo MPOG que orienta o planejamento e a execução das ações orçamentárias do ano de referência. Neste trabalho, apesar de se analisar a SMA do período entre 2008 e 2011, não se considerou o MTO de 2008 e de 2009 visto que estes foram publicados em momento anterior à portaria nº 140 do MPOG, que estabeleceu as regras para a SMA. Também não se utilizou o MTO 2011 porque este repete as informações relacionadas ao monitoramento e à avaliação de programas que constam do MTO 2010.

O PPA 2008-2011 foi estruturado com base na organização por programas, podendo estes ser classificados como “finalísticos”, quando visam a ofertar bens e serviços diretamente à sociedade, ou de “apoio às políticas públicas e áreas especiais”, quando visam a ofertar serviços ao próprio Estado, para apoio administrativo ou para gestão de políticas (BRASIL, 2008b).

A partir dessa organização, sendo o programa público o elemento organizativo central do PPA, tem-se que o “êxito na execução do Plano é expresso pela evolução de indicadores, que possibilitam a avaliação da atuação governamental em cada programa [...]” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007, p. 41).

Assim, os programas podem ser monitorados e avaliados por diversos indicadores, inclusive de diversos tipos, cujas possibilidades de construção e de uso são definidas pelo MP (BRASIL, 2008b; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010a). No MTO de 2010 é apresentada a seguinte definição e um exemplo para indicador de programa:

Instrumento capaz de medir o desempenho do programa. Deve ser passível de aferição, coerente com o objetivo estabelecido, sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa.

Exemplo: Objetivo: “Reduzir o analfabetismo no País”

Indicador: “Taxa de analfabetismo” (relação percentual entre a população não alfabetizada e a população total). (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010b, p. 41)

Os programas do PPA 2008-2011 são compostos por um rol de informações, sendo aquelas relacionadas aos indicadores, ou seja, às questões atinentes ao monitoramento e à avaliação, as seguintes:

- a) denominação: forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade;
- b) unidade de medida: padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador. Por exemplo, para o indicador “taxa de analfabetismo” a unidade de medida seria “porcentagem”; e para o indicador “taxa de mortalidade infantil” a unidade de medida seria “1/1000” (um óbito para cada mil nascimentos);
- c) índice de referência: situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida, que servirá de base para projeção do indicador ao longo do PPA;
- d) índices esperados ao longo do PPA: situação que se deseja atingir com a execução do programa expressa pelo indicador ao longo de cada ano do período de vigência do PPA;

e) índice ao final do programa (somente para programas temporários): resultado que se deseja atingir com a conclusão da execução do programa;

f) fonte: órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices;

g) periodicidade: frequência com a qual o indicador é apurado;

h) base geográfica: menor nível de agregação geográfica da apuração do índice, podendo ser municipal, estadual, regional ou nacional;

i) fórmula de cálculo: demonstra, de forma sucinta e por meio de expressões matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador. Por exemplo, para o indicador “Espaço aéreo monitorado”, a fórmula de cálculo poderia ser “Relação percentual entre o espaço aéreo monitorado e o espaço aéreo sob jurisdição do Brasil”, assim como, para o indicador “Incidência do tétano neonatal”, a fórmula de cálculo poderia ser “Relação percentual entre o número de casos novos de tétano neonatal e o total da população menor de um ano de idade”. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010b, p. 41-42)

Há uma diferença importante nas regras de monitoramento e avaliação entre os programas “finalísticos” e os de “apoio a políticas públicas e áreas especiais”. Somente para os primeiros é obrigatório haver indicadores, sendo uma faculdade para os demais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010b, p. 43).

Os programas são compostos por ações. Cada ação é um “instrumento de programação que contribui para alcançar o objetivo de um programa”, podendo ser orçamentárias ou não orçamentárias. As orçamentárias são classificadas em:

a) atividades, quando voltadas à manutenção da ação de governo, quando relacionadas a um conjunto de operações contínuas e permanentes;

b) projetos, quando voltadas à expansão ou ao aperfeiçoamento da ação de governo, quando envolvem um conjunto de operações limitado no tempo;

c) operações especiais, quando forem despesas que não contribuam nem para a manutenção, nem para a melhoria das ações de governo (BRASIL, 2008b).

As ações orçamentárias são mensuradas por meio de metas físicas relacionadas às quantidades de produtos que elas propõem ofertar a partir das dotações a elas destinadas, de forma regionalizada ou nacional e para o período de um ano, sendo que “Para cada ação deve haver só um produto” (ALBUQUERQUE, MEDEIROS e SILVA, 2006, p. 369). Nesta linha, o MP define que:

[...] o critério para regionalização de metas é o da localização dos beneficiados pela ação. Exemplo: No caso da vacinação de crianças, a meta será regionalizada pela quantidade de crianças a serem vacinadas ou de vacinas

empregadas em cada Estado, ainda que a campanha seja de âmbito nacional e a despesa paga de forma centralizada. O mesmo ocorre com a distribuição de livros didáticos. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010b, p. 48)

As ações orçamentárias dos programas do PPA 2008-2011 são compostas também por um rol de informações, sendo aquelas relacionadas às questões atinentes ao monitoramento e à avaliação, as seguintes:

a) produto: bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo, ou o investimento para a realização de um produto, sendo que cada ação deve ter um único produto, podendo expressar a quantidade de beneficiários atendidos pela ação. Exemplos: “Servidor treinado” e “Estrada construída”;

b) unidade de medida: padrão selecionado para mensurar o produto;

c) especificação do produto: características do produto acabado, visando sua melhor identificação. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009, p. 43-44)

Sobre a gestão do PPA 2008-2011, previu-se que esta ficaria sob a orientação e a supervisão técnica do MP, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, sendo este o responsável pela coordenação dos processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA (BRASIL, 2008b). Orientada por resultados e observando os princípios da eficiência, eficácia e efetividade, tal gestão foi exercida em dois níveis, um estratégico, responsável pelos objetivos maiores do PPA, e outro, o tático-operacional (BRASIL, 2008a).

O nível estratégico era composto por uma comissão gestora maior, uma comissão de monitoramento e avaliação do PPA (CMA) e pelo conjunto de Secretários Executivos de cada órgão apoiados pelo conjunto de unidades de monitoramento e avaliação (UMA) de seus órgãos. O nível tático-operacional era composto pelos Gerentes de Programa, Gerentes-Executivos de Programa, Coordenadores de Ação e Coordenadores-Executivo de Ação (BRASIL, 2008a; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009).

Nesse modelo de gestão, aos Secretários Executivos eram atribuídas as incumbências de acompanhar a execução dos programas sob a responsabilidade de seu órgão e de monitorar a evolução dos indicadores dos programas e das metas das ações, junto com os Gerentes de Programa. A estes Gerentes cabia formular os indicadores dos programas sob sua responsabilidade, gerenciar sua implementação, monitorar a evolução de seus indicadores e avaliá-los. Aos Coordenadores de Ação cabia viabilizar e monitorar as ações sob sua coordenação e responsabilizar-se pela obtenção do produto quantificado na meta física da ação (BRASIL, 2008a; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009).

Os desencontros verificados

A partir dos estudos do novo tratamento dado à questão do acesso às informações no Brasil e da sistemática de monitoramento e avaliação adotada para os programas do PPA 2008-2011, desenvolveram-se alguns breves destaques oriundos do cotejamento entre eles com vistas a explicitar, embora não exhaustivamente, os “desencontros” verificados nessa comparação.

O primeiro desencontro refere-se à questão da não obrigatoriedade do uso de indicadores para os programas voltados ao “apoio a políticas públicas e áreas especiais”. Conforme destacado, o monitoramento e a avaliação dos programas do PPA 2008-2011, ou seja, a produção de conhecimentos quanto à sua condução e aos resultados de sua condução frente aos problemas públicos que são seus alvos, entre outras, dava-se por meio da formulação, aplicação e interpretação de indicadores.

No entanto, esta não obrigatoriedade permitiu que determinados programas pudessem ter sido conduzidos sem o monitoramento e a avaliação de seus resultados concretos para a sociedade. Esta situação vai de encontro à diretriz que consta do inciso II do artigo 3º da LAI, pois tais informações que são de interesse público poderiam sequer ter sido geradas. Este fato pode ter mitigado a própria função do PPA no que tange a seu papel de ferramenta estratégica e integradora do planejamento, da revisão e da democratização da ação governamental, trabalhando contra o fomento à transparência e a promoção do controle social, que são as diretrizes previstas nos incisos IV e V do artigo 3º da LAI.

Conforme consta da mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei do PPA 2008-2011, entre seus 306 programas, 91 (29,7%) voltaram-se ao apoio a políticas públicas e a áreas especiais (MP, 2007, p. 47). Já quanto aos recursos orçamentários previstos, estes programas representaram 18% do total previsto para aquele PPA, que dispunha de 2.892,6 bilhões de reais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007, p. 50).

Desse modo, partindo de um raciocínio mais simplista, tem-se que tal modelo pode ter permitido que recursos da ordem de 633 bilhões de reais tenham sido utilizados sem que para tanto a inteligência de sua aplicação tenha sido avaliada no âmbito do principal instrumento de orientação da ação governamental. Este fato, por sua vez, vai de encontro ao princípio constitucional brasileiro relacionado à “prestação de contas”, causando certa opacidade quanto à atuação do poder público e inviabilizando, conseqüentemente, o exercício do controle social.

Como exemplo da consequência da possível deficiência da sistemática de monitoramento e avaliação dos programas do PPA 2008-2011, aponta-se que o

próprio MP decidiu por não atribuir indicadores ao programa de código 0802, este sob sua responsabilidade e voltado, ironicamente, à gestão integrada e transparente do PPA, conforme informações abaixo:

Plano Plurianual 2008 – 2011

Anexo II – Programas de Governo – Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais

Objetivo Setorial: Conduzir um processo de planejamento participativo, integrado ao orçamento e à gestão

Programa: 0802

Título: Gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União

Órgão Responsável: 47000 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Objetivo: Gerir o Plano Plurianual e os orçamentos da União de forma integrada e articulada e com a participação da sociedade civil organizada, buscando a co-responsabilidade, a transparência e a melhoria da qualidade do gasto público

Público-alvo: Governo Federal, demais esferas de Governo

[...]

Valores do Programa [...] 194.444.669 (BRASIL, 2008b).

Dessa forma, sem que haja meios para que sejam disponibilizadas as informações sobre os resultados da implementação do programa de código 0802, que sequer foram geradas, a sociedade teve inviabilizado o direito ao exercício do controle social sobre um gasto previsto de quase 200 milhões de reais entre 2008 e 2011.

O segundo desencontro refere-se à possível fragilidade na SMA, advinda de suposta confusão na definição de papéis relacionados à gestão do PPA 2008-2011. Conforme já tratado, o Gerente de um programa era o responsável por sua implementação e, ao mesmo tempo, pela formulação de seus indicadores e monitoramento de sua evolução. Ou seja, a pessoa responsável pela condução de um programa era também responsável por definir os indicadores, além de estabelecer as metas que indicariam o êxito dessa condução e de aplicar os indicadores definidos por ele próprio.

Interessante notar, ainda, que, apesar de tal modelo ter previsto que os Secretários Executivos monitorariam as atividades dos Gerentes de Programas, não há vedações para que estes mesmos também sejam Gerentes. Como o Gerente de um programa era obrigatoriamente o titular da unidade administrativa à qual o programa estava vinculado, no caso de órgãos de status ministerial com um só programa, este ficaria sob o gerenciamento da autoridade administrativa máxima do órgão, ou seja, do próprio Secretário Executivo, o qual monitorar-se-ia, então, a si mesmo.

A própria CGU, gestora da implementação da LAI, passou, ironicamente, por essa situação. Entre 2008 e 2011 aquele órgão conduziu somente um programa, o de código 1173, fato que levou seu Secretário-Executivo a acumular as funções de gerenciar e de supervisionar a gerência de tal programa (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011b, p. 20). Este acúmulo vai de encontro ao princípio da segregação de funções, o que, por sua vez, pode mitigar a confiabilidade nas informações de monitoramento e avaliação dos programas, devido ao risco da ocorrência de distorções na instrumentalização desta avaliação, pela deficiência no exercício da supervisão.

A fragilidade decorrente deste desencontro aumenta a possibilidade de que determinados programas sejam avaliados por indicadores formulados sem monitoria, o que aumenta o risco de que eles e suas metas sejam definidos, por exemplo, com restrições à necessária representatividade, tornando as informações por eles geradas pouco confiáveis e afetando, conseqüentemente, a transparência dos resultados desses programas e sua efetividade para o controle social. Esta situação parece contrariar um dos argumentos da exposição de motivos da LAI, transcrito a seguir:

24. O acesso à informação pública, portanto, como expressão de transparência pública, deve não apenas compreender a acessibilidade das informações, mas também, a garantia de que o ambiente onde são geradas tais informações não seja contaminado por ações de corrupção, abusos e desmandos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

O terceiro desencontro refere-se às fragilidades na construção dos produtos das ações e, conseqüentemente, na formulação dos indicadores dos programas. Considerando a regra de que “um programa pode ter várias ações, mas que uma ação só pode ter um produto”, possíveis dificuldades na definição de quais entre as intervenções governamentais eram programas e quais eram ações ou mesmo possíveis ocorrências de acumulações formais de diferentes produtos numa mesma ação, podem ter inviabilizado a mensuração coerente dos resultados de algumas ações.

Sobre o assunto, observou-se que algumas ações constantes do PPA 2008-2011 tinham como indicações de produtos resultados que “misturavam” itens gerados de diferentes atividades e projetos (situação de “mistura de alhos com bugalhos”), ou que ocasionavam a desconsideração de itens relevantes e cuja construção implicou em considerável alocação orçamentária.

Um bom exemplo dessas hipóteses de fragilidades na definição dos produtos das ações pode ser apresentado a partir da análise da ação “Correição no Poder Executivo”, de código 2B15, componente do mencionado programa de código 1173, conduzido pela CGU:

a) a forma de mensuração do produto que se deu por meio da contagem de conduções de investigações preliminares para verificar o cabimento da promoção direta ou da recomendação de promoção de procedimentos disciplinares, de promoções diretas de processos disciplinares e de acompanhamento de procedimentos disciplinares de outros órgãos, parecer misturado atividades que são bem diferentes e por meio das quais foram gerados diferentes resultados;

b) a abrangência do produto frente ao rol de atividades “orçamentariamente” suportadas pela ação em tela, constantes de sua descrição, lança indícios de que parte dessas atividades não estava contemplada nos resultados do modelo adotado para apuração do produto. Assim, outros produtos gerados a partir de parte do orçamento alocado para a ação em tela foram simplesmente desconsiderados. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011b, p. 39)

Como no PPA 2008-2011 os programas tinham uma relação intrínseca com suas ações componentes, há vários indicadores de programa que se baseiam nas metas físicas e financeiras dessas ações. Assim sendo, possíveis inconsistências na definição dos produtos e das metas físicas e financeiras das ações podem ter fragilizado os resultados da aplicação dos indicadores dos programas, caso estes tenham levado em consideração o desempenho de alguma de suas ações componentes.

Sobre esta questão específica, retomando-se como exemplo o programa 1173, seu indicador é constituído pela soma das porcentagens relacionadas ao alcance das metas físicas de cada uma de suas ações componentes (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011b, p. 20). Como entre tais ações está aquela de código 2B15, cujas fragilidades na estratégia de monitoramento já foram apontadas, tem-se que o indicador do programa em tela pode ter tido sua representatividade afetada pelas possíveis deficiências do produto definido para uma de suas ações componentes.

Desta forma, a SMA do PPA 2008-2011 pode ter gerado estratégias de monitoramento e avaliação de programas específicos que produziram informações errôneas sobre os resultados da ação governamental, indo de encontro à diretriz disposta no inciso II do artigo 3º da LAI. Esta situação pode ter mitigado a própria função do PPA enquanto ferramenta de revisão e de democratização da ação governamental, trabalhando, também, contra a transparência e o controle social, diretrizes informadas nos incisos IV e V do artigo mencionado.

O que se destaca como quarto desencontro é o fato de que tanto na definição de indicadores de programas, quanto na definição de produtos e metas físicas de ações, não havia obrigatoriedade de os Gerentes e Coordenadores responsáveis por tais definições motivarem de forma objetiva a razão de escolha desses mesmos indicadores, produtos e metas.

Cotejando as informações exigidas para a composição dos indicadores de programa e dos produtos e metas físicas de ações, podem ser observadas duas questões relevantes, no que tange à qualidade e quantidade de informações públicas disponibilizadas ao controle social sobre o assunto:

a) não havia obrigatoriedade de que fossem informadas as bases e as justificativas para a adoção dos indicadores de programas e dos produtos de ações que propõem, bem como de suas unidades de medida, índices e metas, o que impossibilitou e ainda impossibilita a análise crítica de tais indicadores e produtos;

b) não havia obrigatoriedade de que fossem disponibilizadas informações voltadas à orientação da interpretação dos resultados da aplicação dos indicadores de programa e das realizações físicas das ações, para que a sociedade pudesse realizar seu juízo de valor quanto a tais resultados.

Parece ser evidente que a decisão de um gestor sobre uma determinada forma de se avaliar um programa ou uma ação devesse poder ser examinada pela sociedade. Primeiro, porque as informações relativas à definição de um determinado modelo voltado ao monitoramento e à avaliação dos programas constantes do PPA se encaixam entre aquelas tratadas como públicas pela diretriz disposta no inciso I do artigo 3º da LAI. Segundo, porque estas informações relacionam-se ao conjunto de dados gerais que servem ao acompanhamento dos programas, encaixando-se nos incisos II e III desse mesmo dispositivo legal.

Por fim, apresenta-se um último desencontro, este sobre a inteligência de disponibilização dos resultados das avaliações dos programas.

As informações gerais acerca das estratégias de avaliação do programa código 1173 e da ação código 2B15, bem como os resultados desta avaliação, não foram encontradas no sítio eletrônico do MP, órgão gestor do PPA 2008-2011, tendo sido localizadas somente no sítio da CGU. Assim, uma pesquisa sobre os resultados de programas de diferentes órgãos, pelo visto, demandaria o acesso a vários sítios, apesar de tais informações serem todas registradas num sistema informatizado gerido pelo MP, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento¹⁵. Tal situação também vai de encontro à diretriz do inciso II do artigo 3º da LAI, pois causa embaraço para que se acessem informações que sequer demandam solicitação.

¹⁵ As informações sobre o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento podem ser encontradas por meio do endereço eletrônico < www.sigplan.gov.br>, acessado em 14 jun. 2013.

Dessa forma, imagina-se que uma boa alternativa para se aproveitar um serviço já mencionado neste trabalho, que se encontra em pleno funcionamento e cuja finalidade é justamente promover a transparência e o controle social por meio da publicação de informações orçamentárias e financeiras de programas e ações, seja a utilização do Portal da Transparência.

Destaca-se, inclusive, que a conjugação das informações sobre os resultados orçamentário-financeiros com as informações sobre os resultados concretos dos programas e de suas ações deve aumentar consideravelmente o potencial de tal serviço na geração de conhecimentos acerca dos programas do PPA, propiciando a melhoria da compreensão pela sociedade da atuação governamental a partir de tais programas.

Conclusão

Resta então, no interesse do tema, buscar algo que parece merecer um estudo mais aprofundado no futuro, voltado a responder a um questionamento prático: quais informações devem ser disponibilizadas (publicadas) de forma a permitir o efetivo exercício do controle social sobre os resultados dos programas constantes do PPA 2012-2015 e de seus sucessores?

Como aponta Tinoco (2001, p. 13, apud TRISTÃO, 2002, p. 9), “O acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania, vale dizer, condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais”.

Nesse sentido, a disponibilização de dados visando ao monitoramento e à avaliação dos programas somente estará propiciando o exercício do controle social se estes dados forem suficientes em quantidade e qualidade, de forma a permitir que os cidadãos que deles fizerem uso consigam, a partir de sua interpretação, construir seus próprios juízos de valor acerca da ação governamental frente aos problemas públicos a que esta visa responder. Sobre o assunto, afirma Tristão (2002, p. 8):

[...] uma opinião pública bem-informada é fundamental para o exercício do denominado controle social. Para tanto, a quantidade e a qualidade da informação fornecida aos cidadãos é essencial para que a *accountability* possa produzir os resultados esperados por uma sociedade democrática.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. *Gestão de finanças públicas*. Brasília: Paulo Henrique Feijó Silva, 2006.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 23 abr. 2013.

_____. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet, Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 23 abr. 2013.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas, Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6601.htm>. Acesso em: 22 abr. 2013.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011, Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; e dá outras providências, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 23 abr. 2013.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o PPA 2012-2015, Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 2, p. 129-150, abr./jun. 2007.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Acesso à Informação Pública, 2011a. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoInformacao/CartilhaAcessoInformacao.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão – Exercício 2010, 2011b. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2010.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2013.

COSTA, F. L. Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Brasília, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Washington: The George Washington University, 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

GRAAF, G. D. *Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption*. *Public Administration Quarterly*, v. 31, n. 1(pp. 39-86), 2007.

JARDIM, J. M. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>>. Acesso em: 12 fev 2013.

MARTINS, P. Introdução: Acesso à informação como direito humano fundamental. In: CANELA, G.; NASCIMENTO, G. S. *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI, 2009. p. 9-31.

MENDANHA, G. M. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. *Revista da CGU*, Brasília, v. IV, n. 6, p. 59-70, set. 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei*, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria nº 140, de 10 de junho de 2009. Regulamenta o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008-2011, 2009. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=12/06/2009&jornal=1&pagina=83&totalArquivos=132>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Indicadores de programas: guia metodológico, 2010a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Manual técnico de orçamento MTO Versão 2010*, 2010b. Disponível em: <https://www.portalsf.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2013.

POLZER, T. Corruption: deconstruction the World Bank discourse. Londres: LSE, 2001. Disponível em: <<http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/pdf/WP18.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem nº 316: Exposição de motivos do projeto de Lei de Acesso a Informações, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaogov/materiais-interesse/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

SECCHIN, L. B. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício da cidadania. Revista da CGU, Brasília, v. III, n. 5, p. 28-45, dez. 2008.

TRISTÃO, G. Transparência na administração pública. Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002. 5-60.

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (2013) e Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Contato: temuju@gmail.com

Claudia da Silva Jordão

Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (2013). Contato: claudiasjordao@gmail.com

Joel de Lima Pereira Castro Junior

Doutor em "Neural Systems" pelo Imperial College da University of London (2000) e Professor-Adjunto do Departamento de Administração da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal Fluminense. Contato: joelpcastro@uol.com.br

