

TIPO

ARTIGO CIENTÍFICO

ÁREA TEMÁTICA

ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

TÍTULO

ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS TÉCNICOS DA ÁREA DE PLANEJAMENTO ACERCA DOS PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PLANO PLURIANUAL NO GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
ESPAÇO DESTINADO AO TÍTULO DO TRABALHO

Fernanda Ana Lia do Nascimento Prata (fanalia17@gmail.com)

UNIR

Otacílio Moreira de Carvalho Costa (otaciliomc@unir.br)

UNIR

Erasmoo Moreira de Carvalho (macarva@usp.br)

UNIR

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo identificar a percepção dos técnicos da área de planejamento do Governo de Rondônia acerca dos procedimentos de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual – PPA. O PPA é um instrumento de ação do Estado para um período de quatro anos, elaborado a partir de metodologias que identifiquem demandas sociais e oportunidades de desenvolvimento regional. Compete às organizações públicas a elaboração do PPA, seu monitoramento e avaliação. Muito se discute acerca da utilização do PPA na mensuração das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas e se esse instrumento se constitui em uma ferramenta de suporte ao processo decisório. A pesquisa foi realizada em quatro organizações públicas do Governo de Rondônia, a partir da aplicação de questionário a especialistas que atuam na elaboração, monitoramento e avaliação do PPA ou que estejam envolvidos no processo. Trata-se de pesquisa exploratória e qualitativa, sendo realizada pesquisa bibliográfica e documental, além de estudo de caso do tipo exploratório consubstanciado na aplicação de questionário aos atores envolvidos no problema de pesquisa. Os órgãos pesquisados foram: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – TJ/RO; Ministério Público de Rondônia – MPE/RO; Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril do Estado de Rondônia – IDARON; Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – DETRAN. De forma geral, buscou-se por meio desta pesquisa, caracterizar se, de fato, os indicadores e metas do PPA refletem a realidade administrativa e operacional das organizações pesquisadas, descrever a forma como o PPA é avaliado nas organizações pesquisadas e identificar como as informações do PPA são utilizadas pelos gestores.

Palavras-chave: Elaboração, Gestão, Plano, Administração, Monitoramento Avaliação.

1 INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual de Investimentos – PPA é uma lei estabelecida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 165, parágrafo 1º, devendo ser inseridos no PPA os desafios e compromissos da administração para os próximos quatro anos.

A importância do PPA para uma boa ação de Estado se faz à medida que determina antecipadamente quais as prioridades de cada administração, ou seja, a improvisação não deve fazer parte da gestão de um departamento público. O PPA trata-se da ferramenta que o gestor público deve usar para extinguir as dúvidas na tomada evitando assim as suposições.

A elaboração do PPA ocorre no primeiro ano de cada administração, devendo o projeto deste PPA ser enviado para aprovação até 31 de agosto, e a vigência deste Plano é por um período de quatro exercícios administrativo-financeiros. Ou seja, o último ano de vigência de um PPA ocorre no primeiro ano de um novo Governo. Isto no contexto político do mandato Presidencial do Estado brasileiro (BRASIL, 1964).

O PPA é constituído por diretrizes, objetivos e pelas metas das organizações públicas, de forma a tornar-se uma ferramenta de acompanhamento/fiscalização da sociedade civil, sendo assim importante que se torne mais acessível/simples aos que o executam, para que os usuários dos diversos serviços públicos possam mensurar de acordo com as metas escritas os resultados desses planejamentos (BRASIL, 1964).

Dada a ineficácia de gestões políticas que de quatro em quatro anos interrompem o planejamento sem haver uma priorização das formas, o aperfeiçoamento do planejamento é fundamental, somado a fiscalização da sociedade poderão garantir a construção de uma gestão baseada em resultados mensuráveis pela sociedade (BRASIL, 1964).

Os procedimentos burocráticos têm exercido influência e engessado o planejamento dado o excesso de regras e controles. Nesse sentido é importante que haja uma preocupação em tornar o planejamento um processo simples, devendo-se priorizar a execução, uma vez que o modo de se executar não faz parte do planejar (BRASIL, 1964). Como consequência do excesso de regras e controles, se faz necessário reavaliar a legislação, uma vez que a administração não prescinde de flexibilidade gerencial, devendo o Estado rever mecanismos e instrumentos de avaliação de desempenho institucional priorizando objetivos maiores a vontade política (BRASIL, 1964).

Esta pesquisa teve como objetivo identificar, a partir da percepção de técnicos da área de planejamento de quatro órgãos públicos no estado de Rondônia, se a avaliação do PPA representa uma atividade que mensura, de fato, a evolução das atividades desenvolvidas

pelas organizações públicas pesquisadas e se constitui em uma ferramenta que serve de suporte ao processo decisório nessas organizações.

Esta análise visa compreender se a avaliação do PPA representa uma atividade que mensura, de fato, a evolução das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas pesquisadas, bem como verificar seus reflexos no monitoramento e avaliação das políticas públicas no âmbito da administração pública.

No contexto de inovação do planejamento público, onde as atividades estatais precisam ser céleres, o processo orçamentário deixa de ser mero procedimento de alocação de recursos e passa a agregar novos enfoques e tecnologias que ampliam seu escopo de aplicação. O PPA é um sistema em que as intenções orientadoras da ação administrativa proporcionam resultados que se pretendem atingir em quatro anos. Reformulações nas ferramentas de elaboração do planejamento vão de encontro a situação de morosidade da ação estatal e coloca em questão se os órgãos públicos estão atuando de acordo com metas.

Com base na orientação de que o PPA é uma ferramenta que inclui as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública, e ainda inclui, recursos orçamentários e não orçamentários, que são alocados nos diversos programas e ações, foi definido o problema de pesquisa para este trabalho, que consiste em identificar, a partir da percepção de técnicos da área de planejamento, se o PPA representa uma atividade que mensura, de fato, a evolução das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas pesquisadas e se constitui em uma ferramenta que serve de suporte ao processo decisória nessas organizações.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Planejamento no Setor Público

Segundo Polo (2009) o planejamento é uma metodologia mediante a qual se estabelecem e se decidem os objetivos visando à solução de problemas identificados, especificando as ações e os recursos materiais, humanos e financeiros necessários. Polo (2009) destaca dois aspectos importantes do planejamento público. O primeiro é que o planejamento é um processo decisório sistematicamente desenvolvido com antecedência para definir objetivos a serem alcançados, condicionando as decisões que deverão ser adotadas para a sua consecução. O segundo aspecto é que o planejamento é uma metodologia que busca uniformizar procedimentos básicos de ação, a fim de estabelecer a interação entre os diversos níveis hierárquicos da administração para um coerente processo de decisão.

O fundamento para o planejamento no Brasil encontra-se na Constituição Federal de 1988, que promoveu profundas alterações no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. Garcia (2000) afirma que o principal objetivo dos constituintes foi o de transformar o orçamento num verdadeiro instrumento de planejamento da administração pública nas três esferas de governo. Nesse sentido, segundo Polo (2009), a Assembleia Constituinte definiu princípios norteadores das normas constitucionais, como a modernização dos instrumentos orçamentários, objetivando, especialmente, integrar as atividades de planejamento com as de orçamento, ou seja, as visões de longo e médio com a de curto prazo; e a recuperação, de modo ordenado, da participação do Poder Legislativo no processo decisório.

Para Oliveira (2013) a década de 1930 marca o início do processo de industrialização no Brasil e inaugura uma fase da história política nacional com o advento do Estado Novo. O Estado passa a desempenhar um papel bastante distinto daquele que balizou sua atuação durante o Império e a Primeira República. A partir do contexto da crise econômica mundial e da teoria keynesiana, o Estado brasileiro passa a promover o desenvolvimento sustentado em novas bases produtivas lastreadas na indústria e, não mais no setor agroexportador.

Segundo Rezende (2010) o sistema de planejamento implantado no Brasil durante o Regime Militar se beneficiou de diversas experiências anteriores, nas quais o Estado brasileiro, ainda que sem um projeto estruturado de intervenção adotou medidas importantes para promover a industrialização da economia brasileira como resposta a crises que expunham sua forte dependência do exterior. Sob essa perspectiva, o autor afirma que as medidas adotadas pelo governo de Getúlio Vargas constituem um marco no processo de intervenção do Estado na economia com a finalidade de promover seu desenvolvimento. A gestão de Vargas promoveu uma reforma administrativa e adotou medidas protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva, até então dominada pelo setor agrário exportador e, com isso, alterar também a relação das forças que controlavam o poder político nacional.

O processo mais significativo de planejamento público pós-guerra foi a elaboração do Plano de Metas (1956-1961) no governo Juscelino Kubitschek. Do Plano de Metas é possível destacar alguns fatores importantes, como a estabilidade institucional e contexto democrático favorecendo a participação, o amplo consenso sobre o tema do desenvolvimento nacional e os acertos de política externa e interna viabilizando recursos econômicos. O governo JK foi notabilizado pelo sincretismo político, garantindo a permanência de uma coalizão partidária durante o mandato que começava no Partido Trabalhista Brasileiro – PTB de João Goulart e o controle do Ministério do Trabalho, passando pelo Partido Social

Democrático – PSD de JK, com fortes vínculos rurais até o apoio parlamentar da União Democrática Nacional – UDN, cuja estratégia política, flexível, apoiada na fragilidade da estrutura partidária garantiu viabilidade ao plano (LOUREIRO; ABRUCIO, 1998).

A tomada do poder pelos militares em 1964 dá novos contornos à história do planejamento econômico no Brasil, tal modo que as políticas de industrialização adotada nas décadas anteriores não foram substancialmente alteradas e a capacidade técnica acumulada durante esse período contribuiu para o aprofundamento do planejamento governamental que ganhou nova força com a hegemonia absoluta que o Poder Executivo adquiriu a partir de meados dos anos sessenta e, em especial, durante a década de setenta (REZENDE, 2010).

Para Core (2001) as experiências relacionadas a planejamento na administração pública até 1964 possuíram como característica principal a desvinculação entre o planejamento e orçamento. Os planos ou eram voltados para determinados gastos específicos, como é o caso do Plano de Obras e Equipamentos (1943– Governo de Getúlio Vargas), ou para aspectos setoriais ou regionais, como o Plano SALTE (1948/1950 – Governo de Eurico Gaspar Dutra) e o Plano de Metas (1956/1960 – Governo de Juscelino Kubitschek). O autor destaca que nos dois casos os planos eram inadequados e insuficientes para as finalidades a que se propunham e não constavam integralmente da Lei Orçamentária Anual – LOA.

O governo militar buscou, nos primeiros anos, conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento através do Plano Trienal e do Plano de Ação e Bases do Governo. A gestão do presidente Castelo Branco se propôs corrigir as distorções acumuladas no período anterior para conter a aceleração do processo inflacionário, de modo a promover a estabilização monetária sem comprometer a sustentação do crescimento da economia e a redução das disparidades regionais e sociais (REZENDE, 2010).

Desta forma os anos de autoritarismo e economicismo do Regime Militar deixaram marcas profundas inclusive na Constituição Federal de 1988, no qual a Constituinte não conseguiu superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas, mesmo sob um regime democrático no Brasil. O planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista através de uma política de ganhar espaço e importância, com a multiplicação dos atores sociais, do ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se, e com o conhecimento e a informação conquistando relevância, bem como também com a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração, e com a clara percepção de que se ingressara em uma época de rápida mudança de valores culturais (GARCIA, 2000).

Segundo Polo (2009) a Constituição de 1988 estabeleceu a inter-relação dos instrumentos legais que compõem o processo de planejamento do setor público: o PPA, a LDO e a LOA. Para tanto, a eficácia desse princípio constitucional está fortemente condicionada à adequada estruturação dos órgãos envolvidos no processo de planejamento das administrações públicas, a fim de dar a necessária fluidez ao processo decisório.

Para Carvalho (2011) o PPA, a LDO e a LOA são instrumentos legais utilizados para viabilizar o planejamento pelo Estado. Instrumentos estes dispostos em lei pela Constituição Federal, que estabelece esses três instrumentos para o planejamento de médio e curto prazo do setor público.

Quadro 1 – Instrumentos para o Planejamento no Setor Público

Quadro 1 – Instrumentos Para o Planejamento	
PPA Plano Plurianual	Instrumento normatizador do planejamento da administração pública de médio prazo. Referência para a formulação dos programas governamentais do quadriênio, orientando as proposições de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais. O PPAG define qual será o escopo de atuação do Estado para um período de quatro anos, ou seja, define os programas, com suas respectivas metas físicas e financeiras, que serão executados nesse período. Tais programas são estruturados de acordo com as diretrizes estratégicas de governo e a disponibilidade de recursos, permitindo transparência na alocação de recursos e avaliação na aferição de resultados.
LOA Lei de Orçamento Anual	Comumente denominada orçamento, trata-se do documento que fixa os valores da despesa e estima os valores da receita para determinado exercício. Ela organiza de forma sistematizada o programa de governo para determinado ano a partir da alocação dos recursos públicos em setores prioritários. A LOA disciplina todas as ações executadas pelo governo, correspondendo a um programa de trabalho que operacionaliza os objetivos de cada programa contido no PPA.
LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias	Instrumento por meio do qual o governo estabelece as principais diretrizes e metas da Administração Pública para o prazo de um exercício. Ela estabelece um elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, uma vez que reforça quais programas relacionados no PPA terão prioridade na programação e execução orçamentária.

Fonte: CARVALHO, 2009 (adaptado).

De acordo com Rezende (2010) o PPA determina cada nova administração a produzir um Plano de Desenvolvimento para o seu mandato presidencial. A mudança acarretou uma carência para o planejamento, pois não tratou de um plano nacional, o PPA, mas sim refletiu a descentralização do poder político que se seguiu à volta da democracia no país, diminuiu-se a um plano do Estado, com cada ente da federação cuidando da produção e o cumprimento de seus próprios planos, sem haver instituído qualquer mecanismo para buscar um intercâmbio entre os diversos planos. Entretanto, isso não é sinônimo da desconstrução do planejamento, mas, sim na elaboração de instrumentos com a finalidade de cooperação dos estados na introdução de mecanismos nacionais de desenvolvimento.

Segundo Mafra (2007), o primeiro PPA foi elaborado, no Governo do Presidente Fernando Collor de Melo, para um período de cinco anos, de 1991 a 1995, e expressava a

programação das iniciativas governamentais, sem a característica de plano de desenvolvimento, como muitos dos que o precederam. O segundo PPA foi concebido no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e vigorou por um período de quatro anos, de 1996 a 1999. Este, por sua vez, trazia as estratégias, as diretrizes e os objetivos para a ação de governo, não sendo traduzidos em dados financeiros. Introduziu a concepção de eixos nacionais de desenvolvimento, que procurava traçar uma estratégia de desenvolvimento que possibilitasse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais do país levando em conta a sua geografia econômica e o fluxo dos bens e serviços. As ações consideradas estratégicas foram agrupadas no plano “Brasil em Ação” e passaram a ser implantadas em regime de gerenciamento intensivo.

Embora as razões para o planejamento no Brasil estejam na Constituição Federal no artigo 165 (por iniciativa do Poder Executivo a lei complementar estabelece regras sobre validade, tempo, preparação e organização do PPA, da lei sobre as orientações orçamentais e da LOA), foi apenas em outubro de 1997 que o Poder Executivo elaborou a primeira tentativa para criar normas de planejamento em nível federal, por meio da Portaria Interministerial nº 270. Esta ordem criou o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, composto por representantes dos principais órgãos federais responsáveis pelo planejamento, controle, contabilidade e estatística, e de representantes da sociedade civil (GARCIA, 2000).

Garcia (2000) ressalta que o objetivo do grupo de trabalho era chamar a lei complementar prevista no § 9º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, no prazo de 60 dias. Apesar de suas obras terem sido concluídas sem que a legislação preparada, as conclusões do GTI procurou integrar planejamento e orçamento, melhorando as definições e conceitos de categorias principais do programa, a saber: PPA, LDO e LOA. No final do trabalho, finalizados em 17/12/1997, GTI propôs as inovações, conforme consta no Quadro 2.

Quadro 2 – Modificações na Estrutura de Planejamento no Brasil

Inclusão	
Modelo	Justificativa
Programa	Passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento.
	Solução de problemas precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos.
Indicadores de Programas	Execução do plano acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos.
Ações	Os programas passaram a ser integrados por ações. Os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta.
Operações Especiais	Não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto.
Nível de função e subfunção	Classificação funcional-programática pelas três esferas do governo, consideradas como categoria para a análise de políticas e instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo.
Exclusão	
Subprograma, subprojeto e subatividade	

Fonte: GARCIA, 2000 (adaptado).

Core (2001) afirma que as deliberações do Grupo de Trabalho Interdepartamental trouxeram luz ao desenho da reforma do planejamento do Estado, fazendo com que o Ministério do Planejamento e Orçamento emitisse o Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998, e a ordem nº 117 de 12 de Novembro de 1998 pelo, os quais estabeleceram as metas para a aplicação de normas do decreto e Portaria nº 42/99, que, em assim, modificou o modelo de conteúdo do planejamento no Brasil.

Mafra (2007), por consequência, conclui que a partir da aprovação do plano 2000-2003 o Brasil avançou na gestão governamental e começou a ser organizado por programas, e teve os seguintes objetivos: 1) racionalizar e melhorar a qualidade das despesas públicas, dada as restrições ao cenário de financiamento; e 2) implementar um sistema de gestão pública orientada para resultados que garantiria a razão acima e para dar mais eficiência à aplicação dos recursos públicos e eficaz para legitimar as ações do governo com a sociedade civil.

Garcia (2000) observou que as antigas espécies de modelos de planejamento do orçamento foram utilizadas no PPA, o orçamento e o plano estavam confusos, o que removeu a ferramenta de planejamento de função. Tais como as ações existentes foram criados em uma perspectiva diferente do que foi proposto na época e não foi projetado nem sob o conceito de programa, não para atacar os problemas definidos, o que poderia contaminar qualquer implantação de inovações metodológicas e organizacionais propostas necessárias. Portanto, o tempo da reestruturação que passou o processo de planejamento e orçamento necessário em novas ações, projetados de acordo com os novos conceitos, sem tirar os problemas de design do passado e é ideal que o registro de projetos e atividades nunca tivesse acontecido.

Quadro 3 – Etapas do Planejamento

Etapas	Descrição da Etapa
Diagnóstico	Tem a função de proporcionar as informações imprescindíveis à formulação dos objetivos e das estratégias. Nesta etapa, é identificada a realidade do campo de ação da administração, mediante análises retrospectivas e prospectivas da situação social, econômica, tecnológica e organizacional.
Definição de Objetivos	Sua eficiência depende da eficácia do processo de planejamento e, para tanto, deve-se distinguir os objetivos globais dos objetivos meio.
Estratégias	Tem por finalidade explorar as potencialidades da organização e redução das suas vulnerabilidades. Trata-se de instrumento a ser utilizado para a execução mais racional das atividades programadas. Devem ser formuladas pela administração em todos os níveis, com base nas políticas emanadas dos escalões superiores.
Planos Globais	Consistem no documento que consolida as diretrizes gerais que nortearão a administração na especificação dos objetivos globais, dos objetivos meio e das metas, que deverão ser alcançados a médio e a longo prazos.
Planos Operacionais	São planos de seccionamento periódico, normalmente anual, dos planos globais, onde são priorizadas as metas que deverão ser viabilizadas em curto prazo, como consequência da limitação econômica, de recursos humanos e materiais. Os orçamentos anuais e o seu detalhamento constituem o instrumento mais usual de controle do processo de viabilização e controle do processo de planejamento.
Acompanhamento	Etapa de verificação se as ações estão sendo realizadas, se os meios utilizados estão de acordo com o esperado, se os insumos estão evoluindo conforme o esperado, bem como adota as medidas corretivas necessárias para que as metas possam ser atingidas.
Avaliação	Procura-se verificar se os objetivos estão sendo alcançados e se as ações realizadas estão surtindo os efeitos desejados, realimentando o processo de planejamento para redefinição, se for o caso, dos objetivos e das metas.

Fonte: POLO, 2009 (adaptado).

Cabe destacar aqui as etapas do planejamento, que indicam a metodologia que deve ser adotada para uma coerente definição e detalhamento dos objetivos da administração. Portanto, no planejamento identificam-se as seguintes etapas: diagnóstico, definição de objetivos, estratégias, plano global de desenvolvimento e planos operacionais (POLO, 2009).

2.2 Avaliação do Planejamento por meio dos PPA'S

Como complemento do ciclo de planejamento, o acompanhamento e a avaliação dos programas aprovados e a realimentação do processo decisório devem ser considerados como etapas do planejamento. Portanto, a partir destes objetivos tornou-se essencial a elaboração de uma sistemática para a avaliação das ações de governo (POLO, 2009).

Em razão deste fato, segundo Mafra (2007), a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, com objetivo de aumentar a transparência das ações do Governo, auxiliar a tomada de decisões, aperfeiçoar a gestão e promover o aprendizado, coordenou o desenvolvimento de uma sistemática de avaliação anual de todos os programas do PPA. Foram realizadas diversas discussões técnicas e estabelecidas parcerias com outros órgãos com experiência na área de

avaliação. Contudo, ao longo desse processo, foram acumulando-se dificuldades para a implantação do modelo para a avaliação dos resultados, que acabaram determinando a opção de se adotar uma avaliação dos programas por seus gerentes, como base sistemática.

Nesse sentido pode ser destacada a preocupação com a avaliação dos resultados das ações contempladas pela proposta do PPA 2000-2003. Na análise podem ser reconhecidos alguns aspectos positivos, como a geração de informações úteis para as revisões anuais desses planos, a contribuição que deram para melhorar a transparência das ações do governo e o destaque que concederam à importância da atividade de avaliação. Entretanto, as contribuições para a melhoria da gestão pública deixou muito a desejar (REZENDE, 2010).

Segundo Garcia (2000), o PPA 2000-2003, denominado “Avança Brasil”, tinha como maior desafio capacitar os responsáveis em analisar os problemas complexos existentes, de tal forma a reconhecê-los, delimitá-los, descrevê-los e analisá-los, para que pudessem ser criadas ações para combatê-los. Os resultados obtidos foram as grandes dificuldades enfrentadas pelos que se dedicaram à elaboração dos programas, cuja principal dificuldade ocorreu na identificação dos problemas, que não possuíam uma definição. Posteriormente, devia-se identificar as causas desses problemas, para que elas pudessem ser atacadas por meio das ações dos programas, o que foi feito, pela maioria dos órgãos setoriais, de forma vaga e imprecisa, não refletindo a realidade dos órgãos. E no que se refere às metas para as ações, essas foram definidas de forma irreal e sem critério rigoroso, sendo que, por um lado, havia metas muito superiores à capacidade e dotações dos órgãos, e, por outro lado, outras metas muito baixas, não representando seu alcance qualquer desafio para os órgãos responsáveis.

Como resultado desse processo, a avaliação do PPA foi estruturado em três dimensões: 1ª) avaliação dos programas, realizada pelos gerentes dos programas sob a forma de autoavaliação, buscando obter subsídios para o aperfeiçoamento do processo de elaboração e execução orçamentária e o aprimoramento dos programas; 2ª) avaliação organizacional ou setorial, executada pelas secretarias-executivas dos ministérios setoriais, que objetiva verificar a contribuição dos programas para o alcance dos objetivos globais do setor, buscando fornecer elementos para eliminar restrições estruturais e de gestão; e 3ª) avaliação por macros objetivos ou avaliação do plano, realizada pelo MPOG, destinada a avaliar a contribuição do conjunto de programas de todo o governo para a satisfação dos macros objetivos, visando à produção de informações que viabilizem o redesenho das políticas públicas, a definição de programas estratégicos e a intensificação de iniciativas para a integração multissetorial (SILVA e CUNHA, 2005).

Em 2002 Luis Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente do Brasil, que não quis correr o risco de afrouxar os controles sobre os instrumentos que sustentavam a estabilidade do real, uma vez reconhecido o valor que a maioria do eleitorado atribuía à estabilidade da moeda. O epicentro das decisões econômicas permaneceu na manutenção do regime de juros elevados e aperto fiscal, preservando o ritual do planejamento sem avançar na sua reconstrução. Deste modo, apesar de uma grande mobilização de esforços para elaborar os dois Planos Plurianuais de sua gestão, que se propuseram a aperfeiçoar um novo modelo de desenvolvimento comprometido com a questão social, tais planos continuaram carecendo de condições concretas para serem efetivamente implementados (REZENDE, 2010).

Na visão de Mafra (2007), o PPA 2004-2007 concebido no governo do Presidente Lula, denominado “Um Brasil de Todos”, teve sua elaboração subsidiada por meio da realização de consultas públicas que contaram com a participação de representantes da sociedade civil e das três esferas de governo. Também foi estruturado em programas e ações, consolidando o modelo de gestão do PPA iniciado no governo anterior. Contudo, trouxe mudanças importantes, particularmente, em suas orientações estratégicas e na sua forma de elaboração, que contou com a participação da sociedade civil.

O PPA 2008-2011, intitulado “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, do segundo mandato do presidente Lula buscou incorporar as prioridades e metas previstas pelo Programa de Aceleração do Crescimento, mas não houve uma aderência plena. Assim, ocorreu um paralelismo nos instrumentos de planejamento, e teve um processo de participação social tímido no âmbito de alguns Conselhos Setoriais de Políticas Públicas. Mesmo assim, foi o primeiro a trazer no corpo da lei que o instituiu uma seção específica sobre participação, o que se configura como uma forma de avaliação (OLIVEIRA, 2013).

Para Rezende (2010), um marco importante no processo de elaboração do PPA 2008-2011 foi a preocupação em agregar a dimensão espacial ao planejamento governamental, mediante a promoção de um amplo diagnóstico das disparidades inter-regionais e intra-regionais, bem como a preocupação em criar condições para articular as ações a cargo dos entes federados para aumentar a eficácia da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento. A partir dessa inovação, o PPA 2008-2011 realçou a limitação de uma abordagem limitada à esfera de atuação do governo e chama atenção para a necessidade do esforço de reconstrução do planejamento dar a devida atenção à criação de instituições e instrumentos capazes de promover a cooperação federativa na formulação e implementação das políticas públicas prioritárias para os objetivos nacionais de desenvolvimento.

O PPA 2012-2015 elaborado pelo governo Dilma Rousseff, denominado de “Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação”, vem tentando enfrentar algumas das dificuldades dos planos anteriores, particularmente a excessiva vinculação plano-orçamento que minimizava a relevância do seu nível estratégico e, segundo algumas avaliações, resultava em um orçamento plurianual. Para tanto, redesenhou-se os programas do plano que passaram a ser temáticos e não mais arquitetados a partir de problemas. Assim, o PPA 2012-2015, a nível estratégico, traz uma visão de futuro, seguida de um conjunto de valores que a sustenta, e uma estratégia de desenvolvimento pautada pela continuidade daquela seguida durante o Governo Lula (OLIVEIRA, 2013).

2.3 O Modelo de Monitoramento e Avaliação do Brasil

Segundo Melo (2012) agora o modelo de plano de monitoramento e avaliação evoluiu devido ao aumento da taxa para o monitoramento e resultados. A globalização aumentou a pressão sobre os governos em todo o mundo para tornar-se mais sensível às demandas internas e externas para a boa governança, a responsabilização e a transparência, e exigem uma maior eficiência na entrega de serviços à sociedade.

Para Oliveira (2013) os processos que envolvem criação, revisão e monitoramento, bem como a avaliação dos PPA's configuram na estrutura da burocracia como um dos pilares mais importantes da Administração Pública e possuem uma forma rigorosa.

Com a publicação do Plano da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, foram criados os alicerces para a estruturação, no Brasil, de uma administração voltada a resultados. O Plano ficou conhecido por trazer as bases de uma administração gerencial como sendo mais eficiente, e objetivando o controle das metas, o que permitiria mais acesso ao cidadão. Por consequência, teve início um processo de amadurecimento da ação governamental de forma não centralizada, por meio da criação das agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais, o que deixou em evidencia a necessidade de se produzir um sistema de observação o monitoramento na administração pública federal (BRASIL, 1995).

Melo (2012) argumenta que a introdução e a aprovação de um novo modelo de planejamento teve início em 2000, no qual toda a ação política organizou-se em programas, baseados em um variadas ações com o objetivo em soluções de questões específicas e definidos anteriormente. Os programas eram criados por atributos, cujas metas, demandados e indicadores que possuíam cada um, um agente responsável por sua execução.

Considerando Mafra (2007) o foco ao elevar a fiscalização das ações do Governo, ajudaria na tomada de decisões, o que promoveria maior transparência, diante disso a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do MPOG elaborou a produção de um sistema de avaliação anual de todos os programas do PPA. O Modelo de Gestão do PPA foi concebido considerando o efetivo desempenho. A gestão se divide conforme abaixo:

- a) Gestão estratégica: compreende o monitoramento, a avaliação e a revisão do Plano;
- b) Gestão tático-operacional: abrange a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão de seus programas.

Os programas constantes do PPA, baseados na Orientação Estratégica de Governo, expressam os problemas a serem superados, bem como contem as orientações estratégica dos ministérios a serem postos em prática pela Administração Pública.

Para Mafra (2007) o Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA é conduzido por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação – CMA, composto de vários membros entre os ministérios, o qual deveria coordenar o Sistema encontrados em cada setor administrativo.

Nesse sentido, de acordo com Melo (2012), o sistema brasileiro de avaliação para acompanhamento do desempenho dos programas do PPA é do tipo monitoramento e avaliação, e está regulamentado pela Lei nº 10.933/2004 e o Decreto nº 5.233/2004. O SMA têm como objetivo favorecer o aperfeiçoamento dos programas, e proporcionar o aprendizado organizacional por meio do acompanhamento do progresso no desempenho e na demonstração do impacto de projetos, programas e políticas.

O principal objetivo do SMA é assegurar que o monitoramento e a avaliação das ações governamentais possam ser utilizados na gestão dos programas, fornecendo subsídios para a tomada de decisões e para a melhoria da qualidade da alocação dos recursos públicos. A CMA tem como principais atribuições a proposição de normas gerais relacionadas ao monitoramento e à avaliação dos programas, o fornecimento de informações técnicas destinadas a orientar o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas visando ao alcance dos resultados. As Unidades de Monitoramento e Avaliação têm o papel de apoiar cada órgão no monitoramento na avaliação dos programas, assim como na elaboração de seus planos gerenciais (BRASIL, 2006).

3 METODOLOGIA

Quanto à natureza, esta pesquisa pode ser classificada como básica, pois tem como objetivo gerar novos conhecimentos, sem se preocupar com a aplicação prática do conhecimento produzido (SIENA, 2007).

Quanto aos objetivos a pesquisa pode ser classificada como exploratória, a qual, segundo Gil (2002), tem como principal foco a busca de maior intimidade com o fato estudado, a fim de construir ferramentas para a formulação de teorias ou torna-lo mais visível, assim possibilita a consideração dos mais diferentes aspectos quanto ao referido fato.

Quanto aos procedimentos técnicos a pesquisa pode ser classificada como estudo de campo e pesquisa bibliográfica. Estudo de campo porque de acordo com o entendimento de Lakatos (2003) após estabelecermos os índices e objetivos que discriminavam os dados que deveriam formular as considerações do fato a ser explorado coletamos as informações, cujo teor serviram de base aos registros das conclusões mais importantes.

Nesse sentido, a pesquisa também se classifica como bibliográfica, pois, conforme fundamentado por Lakatos (2003) foram analisadas fontes bibliográficas públicas em relação ao tema de estudo, tais como: livros, pesquisas, monografias, teses, manuais e a legislação.

Para Gil (2002) o principal benefício da pesquisa bibliográfica consiste no fato de permitir ao estudante a apreciação de aspectos aos quais não teria acesso caso utilizasse somente fontes primárias.

Quanto à forma de abordagem do problema a pesquisa pode ser classificada como qualitativa na qual, segundo Siena (2007), o pesquisador é elemento chave, a fonte principal de dados, o ambiente natural e o foco é a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados.

Segundo Gil (2002) a análise qualitativa é menos formal que a análise quantitativa, bem como depende de muitos fatores, tais como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que nortearam a investigação.

Os dados foram levantados por meio da aplicação de um formulário, que conforme se verifica em Lakatos (2003) é a aplicação de perguntas aos respondentes cujas respostas foram anotadas diretamente pelo estudante no instrumento de análise, o qual possui questões que se caracterizam como fechadas, dicotômicas, de múltipla escolha, de estimação, avaliação, perguntas de ação e perguntas de opinião.

A unidade de análise da pesquisa são as organizações públicas, de forma a identificar, a partir da percepção de técnicos da área de planejamento de quatro órgãos públicos no estado de Rondônia, se a avaliação do PPA representa uma atividade que

mensura, de fato, a evolução das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas pesquisadas e se constitui em uma ferramenta que serve de suporte ao processo decisório nessas organizações. Para este fim, foram selecionadas quatro organizações públicas que fazem parte da estrutura organizacional do estado de Rondônia:

- a) Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – TJ/RO;
- b) Ministério Público do Estado de Rondônia – MPE/RO;
- c) Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril do Estado de Rondônia – IDARON;
- d) Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – DETRAN.

A seleção das organizações possui amostra intencional, ou seja, não probabilística, uma vez que os órgãos foram escolhidos por conveniência.

Os dados foram coletados em duas fases. Primeira fase: levantamento bibliográfico para entendimento das condicionantes brasileiras na implementação, monitoramento e avaliação do PPA. Segunda fase: coleta dos dados primários realizados por meio de entrevistas, utilizando os formulários.

A primeira fase foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica exploratória a partir da análise e seleção das bibliografias coletados que puderam contribuir para este trabalho. Este material foi lido de forma cuidadosa, e as idéias relevantes foram sintetizadas e organizadas na revisão bibliográfica.

A revisão propôs apresentar os principais conceitos envolvidos nesta pesquisa, identificando e analisando de forma sistemática o conhecimento científico sobre o tema em que se objetivou a fundamentação do tema em tela.

Os dados primários foram tratados a partir da análise das informações e proposições levantadas nos diversos casos, a partir disso, os dados foram comparados a fim de se encontrar similaridades e diferenças e identificando padrões.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa realizou uma análise, por meio da percepção de técnicos da área de planejamento, se a avaliação do PPA representa uma atividade que mensura, de fato, a evolução das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas pesquisadas e se constitui em uma ferramenta que serve de suporte ao processo decisório nessas organizações.

No caso do SMA/PPA, a tentativa de analisar a intervenção estatal com base em metodologias rígidas e padronizadas, que priorizavam aspectos técnicos e objetivos e ignoravam a realidade histórica, políticas e institucional do país e a busca por uma administração gerencial, desconsiderando as necessidades sociais, levou a produção de informações dissociadas umas das outras e incapazes de subsidiar decisões governamentais.

Tanto as LDOs como as LOAs são elaboradas sem uma estreita observação das diretrizes do PPA, o que comprova que a estrutura formal de planejamento e monitoramento e consequente avaliação não são suficientes para dar as respostas que o governo precisa.

Ante o exposto, pode-se concluir, a partir da análise dos técnicos, que o insucesso do SMA/PPA deve-se, a quatro fatores, a saber: primeiro, ao desenho dos PPA que o orientam, os quais buscam traduzir todas as políticas públicas em ações orçamentárias que não são capazes de expressar as realizações do governo por meio de entregas a sociedade; segundo, à tentativa de padronização do acompanhamento das políticas sem considerar as peculiaridades de cada órgão; terceiro, à valorização da técnica e das metodologias em detrimento da realidade; e quarto, ao excesso de formalismo na busca de uma administração gerencial, sem preocupação com o contexto político.

Infere-se assim que a tentativa de integrar planejamento, orçamento e gestão, iniciada em 2000, originou Planos que resultaram em um sistema de monitoramento e avaliação formal e incapaz de subsidiar o aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas no país.

Em entrevista aos técnicos, observou-se que em algumas iniciativas dos programas de seus PPA, não estão claro qual produto ou serviço será disponibilizado à sociedade. Pode-se inferir que tal fato representa uma falha na formulação das iniciativas, sendo necessário que ocorra uma revisão, com a finalidade de adaptá-las ao conceito a elas atribuído.

No que se refere à estratégias de monitoramento e avaliação dos PPA, os servidores dos quatro órgãos, informaram possuir conhecimento sobre tais estratégias. E também participaram de oficinas de orientação. Foi possível inferir, que o monitoramento dos programas depende de estratégia que venha a ser proposta pelos Órgãos Centrais de Planejamento.

A análise realizada neste tópico fundamenta-se em conclusões e inferências depreendidas das entrevistas realizadas com os técnicos diretamente envolvidos no processo e em pesquisa nos documentos que o suportam. Como os PPA e suas Estratégias de Monitoramento e Avaliação ainda se encontram em elaboração, é possível que alguns pontos tratados nesta pesquisa venham a apresentar outras características e interpretações.

Outro ponto que deve ser destacado é que as inferências e conclusões construídas a partir dos estudos de caso aplicam-se apenas aos órgãos analisados, não podendo seus resultados serem generalizados para todos os órgãos dos Estado de Rondônia.

O planejamento governamental, bem como a criação de um sistema de gerenciamento de políticas públicas, envolve questões que vão além da teoria e da técnica. No contexto de um Estado, aspectos sociais e políticos podem ter peso muito maior que questões técnicas. Dessa forma, na construção de um sistema de monitoramento e avaliação, nem todas as escolhas e decisões podem ser analisadas sem o conhecimento do contexto no qual elas foram tomadas.

Observação importante a ser feita é que, não obstante todas as mudanças propostas para o monitoramento e avaliação dos programas, o principal beneficiário das informações obtidas continua sendo a sociedade civil.

Com vistas a identificar os reflexos dos processos de tomada de decisão no modelo de planejamento, buscou-se, nos questionamentos aos órgãos, conhecer em que medida as propostas dos PPAs impactaram de fato os processos internos de decisão, bem como se houve a participação dos servidores na definição dos atributos dos Planos. Ademais, quanto à Estratégia de Monitoramento e Avaliação dos PPAs, questionou-se a existência de sistemas de monitoramento e avaliação próprios que possam produzir informações capazes de subsidiar o monitoramento e na tomada de decisão de estratégias, no que se refere a gestão pública.

No que se refere aos reflexos dos processos de tomada de decisão no modelo de planejamento, os quatro órgãos entrevistados afirmaram que embora considerem o PPA uma importante ferramenta de planejamento e que pode contribuir para o processo decisório da organização não o utilizam no processo de gerenciamento operacional e/ou finalístico.

Em relação à participação na definição dos atributos dos PPAs - indicadores, objetivos, metas dos objetivos e iniciativas - todos os quatro órgãos entrevistados afirmaram ter participado ativamente do processo, de onde se pode depreender o empoderamento dos órgãos em relação ao papel que desempenharam na elaboração do PPA.

Verificou-se, a partir das entrevistas aos especialistas, os objetivos e respectivas metas refletem de forma superficial e imprecisa as políticas dos órgãos, representando, de modo geral, uma interpretação irreal da capacidade em relação aos processos decisórios, objeto do estudo de caso.

Quando questionados sobre Estratégias de Monitoramento e Avaliação próprias, os quatro órgãos afirmaram não possuir estratégias próprias e que o Monitoramento é realizado

conforme o estabelecido em Lei, por gestores de programas, e que conhecem sobre como é o funcionamento do monitoramento que compõem o PPA.

Segundo os quatro órgãos visitados, ocorrem oficinas de treinamento de monitoramento entretanto não são suficientes para capacitá-los a operar um processo eficaz na utilização de objetivos e metas do PPA, em razão de que não se valoriza a inovação e a criatividade e flexibilização dos métodos aos se utilizar somente as técnicas dos PPAs.

No que se refere à capacidade de produzir informações a serem fornecidas para o cálculo dos indicadores, afirmaram não possuir nenhuma fonte de dados para o cálculo dos seus indicadores.

A ausência de dados disponíveis representa fragilidade no que se refere ao cálculo dos indicadores, visto que a fonte de dados deve ser definida no momento em que o indicador é elaborado.

Depreende-se, que segundo os entrevistados, necessita-se de uma nova forma para expressar a atuação do governo no Plano que deixe mais claro, tanto para os gestores, quanto para a sociedade, o que se pretende com determinada política e como alcançar as metas constantes no PPA, objeto de críticas nesta pesquisa: não ser capaz de expressar claramente a política pública que representa.

De modo geral, observou-se que, para os gestores com mais tempo de atividade pública, a utilização do PPA, como ferramenta para a tomada de decisão, torna-se difícil pela existência de preconceitos, e por diversas vezes em razão de ausência de interesse político e técnico para se utilizar os indicadores do PPA.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral da pesquisa foi identificar a percepção dos técnicos da área de planejamento do Governo do Estado de Rondônia acerca dos procedimentos de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual – PPA. Durante o trabalho, realizou-se, ainda, análise da evolução dos conceitos e dos processos de planejamento e de monitoramento e avaliação no governo com a fim de construir a fundamentação do tema.

Pode-se deduzir das análises que, em que pese ter sido legalmente produzido um Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA no Brasil, este não compõem, de fato, um

sistema de monitoramento e avaliação, considerando doutrina que prevalece, visto não ter sido capaz de construir ferramentas que corroborasse para o aprimoramento das ações.

O sistema de monitoramento também não foi capaz de fornecer dados sobre indicadores e metas que proporcionem sobre a observação da direção, intensidade e o alcance dos resultados dos programas, devido às dificuldades no próprio sistema.

Observou-se, durante este estudo, que a ineficiência dos sistemas se deve, também, a quatro fatores, a saber:

- 1) a forma dos PPA's que historicamente vem influenciando os técnicos da área de planejamento, cujos objetivos foram formar as políticas públicas em ações orçamentárias que não foram capazes de se manifestar nas ações do governo por meio de serviços prestados a sociedade;
- 2) o desenvolvimento de padrões para se acompanhar as políticas sem considerar as diferenças de cada unidade estatal;
- 3) pouca valorização em se partir de uma análise baseada na realidade para a construção dos programas;
- 4) excesso de uniformidade objetivando uma administração gerencial, sem preocupação com o contexto político.

Relativo à vontade de unir gestão, orçamento e planejamento resultou em um sistema de monitoramento e avaliação extremamente burocrático e também e incapaz de subsidiar o melhoramento das ações públicas no país. Desta forma, o Monitoramento e Avaliação do Plano, não podem ser fases isoladas, mas, sim, fazer parte de um sistema a formar e subsidiar a tomada de decisão realizada pelos agentes públicos.

Vale mencionar, que se verificou com base na percepção dos técnicos que se necessita de uma nova forma para expressar a atuação do governo no Plano que deixe mais claro, tanto para os gestores, quanto para a sociedade, o que se pretende com determinada política e como alcançar as metas constantes no PPA. Situação que fomenta a ausência de interesse político e técnico para se utilizar os indicadores do PPA.

Os resultados desta pesquisa não devem ser extrapolados para toda estrutura pública do Governo de Rondônia, uma vez que se limitou a quatro órgãos. No entanto, seria importante a realização pesquisas futuras agregando um maior número de órgãos para que se obtenha um resultado mais acurado, bem como buscando captar um maior número de condicionantes que dificultam ou propiciam uma melhor implementação do PPA.

REFERÊNCIAS



BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Presidência da República. Brasília: 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> >. Acesso em: 24 mai 2016.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de avaliação: plano plurianual 2004 – 2007: exercício 2007 – ano base 2006**. Brasília, 2006.

CARVALHO, D. R. de. **Planejamento e execução orçamentária no setor público instrumentos legais no estado de minas gerais**. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Gestão de projetos, Centro Universitário Una: Belo Horizonte, 2011.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 2001. 44 p.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento no Governo Federal: PPA 2000-2003**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão nº 726, Brasília 2000. 41 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisas**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil. In: **22. Encontro da ANPAD**, Foz do Iguaçu, 1998.

MAFRA, F. **O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil**. Monografia (Especialização em Orçamento Público), Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União: Brasília, 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. – São Paulo: Atlas 2003.

MELO, P. C. S. **Monitoramento e avaliação na administração pública federal: os desafios do PPA 2012/2015**. Brasília, 2012.

OLIVEIRA, V. R. de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Rev. Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v.3, n.1 - Brasília, 2013.

POLO, J. C. **Planejamento e orçamento no setor público brasileiro**. In: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Programa de Gestão Governamental: Curso Planejamento e Orçamento no Município. São Paulo, cap. 2, 2009. Disponível em: <http://pgg.fundap.sp.gov.br/plan/pdfs/Capitulo_2.pdf>. Acesso em 16 nov. 2015.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2010. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/9/36379/lcbrsr205fernandorezende.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

SIENA, O. **Metodologia da pesquisa científica:** elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. Porto Velho, 2007.

SILVA, F. A. R.; CUNHA, A. M. (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público:** fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: Editora da Fundação FGV, 2005.