

# Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 1987; doutoranda e mestre em Administração pela Universidade de Brasília; especialista em Auditoria Governamental (ESAF/MF), Avaliação de Políticas Públicas (UFRJ) e Avaliação da Gestão Pública (ISC/TCU); graduada em Administração e Ciências Contábeis. Ex-Secretária de fiscalização e avaliação de programas governamentais do TCU (2003-2006), tendo exercido, ainda, as funções de diretora técnica e assessora.

## Resumo

A MODERNA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO PODE MAIS SER CONCEBIDA SEM A EXISTÊNCIA DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, QUE SE CONSTITUEM NOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA ASSEGURAR, COM BASE EM EVIDÊNCIAS, QUE INFORMAÇÕES QUALIFICADAS PARA RETROALIMENTAR O PROCESSO DECISÓRIO SEJAM DISPONIBILIZADAS TEMPESTIVAMENTE AOS TOMADORES DE DECISÃO, NO INTUITO DE POSSIBILITAR NÃO APENAS A MELHORIA DA EFICIÊNCIA DO ESTADO NO PROVIMENTO DE BENS E SERVIÇOS À SOCIEDADE, MAS TAMBÉM A TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS.

OBJETIVANDO CONHECER COMO OCORRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO E BUSCANDO IDENTIFICAR EM QUE MEDIDA ESSAS PRÁTICAS ESTÃO INSTITUCIONALIZADAS E SE CONSTITUEM EM SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU), POR MEIO DA SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO (SEPROG), ELABOROU O “LEVANTAMENTO DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO PODER EXECUTIVO”, JUNTO A 25 ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELOS PROGRAMAS FINALÍSTICOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. TAL LEVANTAMENTO FOI APRECIADO NA SESSÃO DO PLENÁRIO DE 19.10.2011, ACÓRDÃO Nº 2.871/2011, SOB A RELATORIA DO MINISTRO VALMIR CAMPELO. ESTE ARTIGO APRESENTA UM EXCERTO DO TRABALHO REALIZADO PELO TCU E TEM POR OBJETIVO DESTACAR SEUS PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES<sup>2</sup>.

## Abstract

THE STRUCTURE OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION IS INTRINSICALLY ASSOCIATED WITH THE USE OF MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS BY THE GOVERNMENT. BY DEFINITION, MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS ARE CONSTITUTED OF INSTRUMENTS WHICH, BASED ON EVIDENCE, ENSURE THAT QUALIFIED INFORMATION USED TO GIVE SUPPORT TO THE DECISION-MAKING PROCESS ARE TIMELY MADE AVAILABLE TO DECISION MAKERS. THE ADOPTION OF SUCH SYSTEMS IS ESSENTIAL NOT ONLY IN RESPECT TO THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY OF THE STATE (WHEN CREATING ASSETS AND DELIVERING SERVICES TO THE SOCIETY), BUT ALSO TO THE PRINCIPLES OF TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY OF GOVERNMENTAL ACTIONS.

WITH THE PURPOSE TO ASSESS THE PROCESSES FOR IMPLEMENTATION, INSTITUTIONALIZATION AND CONSTITUTION OF MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS IN BRAZIL, THE COURT OF AUDIT (TCU), THROUGH THE SECRETARY OF AUDIT AND EVALUATION OF GOVERNMENTAL PROGRAMS (SEPROG), HAS DEVELOPED “THE ASSESSMENT REPORT OF MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS APPLIED TO ORGANS OF DIRECT ADMINISTRATION IN THE EXECUTIVE” IN COOPERATION WITH 25 AGENCIES IN CHARGE OF PROGRAMS OF THE FEDERAL EXECUTIVE POWER. THE REPORT WAS VOTED IN THE PLENARY SESSION ON OCTOBER 19TH IN 2011, IN CASE NO. 2.871/2011, UNDER THE RAPPORTEUR OF MINISTER VALMIR CAMPELO. THE PURPOSE OF THIS ARTICLE IS TO DISCUSS THE WORK OF THE COURT OF AUDIT BASED ON AN EXCERPT OF THE REPORT WITH FOCUS ON ITS RESULTS AND CONCLUSIONS.

2 A íntegra do Relatório está disponível no seguinte endereço eletrônico: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/administracao\\_publica](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/administracao_publica)>

### PALAVRAS-CHAVE:

Administração pública; Tribunal de Contas da União; Avaliação; Monitoramento; Órgãos Públicos; Poder Executivo

## 1.Referencial conceitual

Para o desenvolvimento deste trabalho, tomaram-se por base as definições de monitoramento e avaliação, bem como de sistemas de monitoramento e avaliação (M&A), com vistas a caracterizar o objeto do estudo e orientar a análise decorrente do levantamento dos dados.

A avaliação, de acordo com Weiss (1998), é um termo bastante abrangente que acomoda muitas definições. No entanto, o que todas elas têm em comum é a noção de julgamento de mérito, baseado em critérios, segundo um método específico. Para Weiss, a avaliação é “a análise sistemática do processo e/ou dos resultados de um programa ou política, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento” (WEISS, 1998, p. 4, tradução nossa).

Essa definição pode ser decomposta em cinco elementos: o primeiro diz respeito à análise sistemática, em que se enfatiza a natureza metodológica do trabalho; o segundo e o terceiro referem-se ao foco da investigação, ou seja, ao processo de execução ou aos resultados do programa e/ou política; o quarto trata dos critérios, que são os padrões de comparação; o quinto relaciona-se ao propósito da avaliação: contribuir para a melhoria do programa e/ou política, por meio da utilização dos resultados (WEISS, 1998).

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a avaliação de programas é entendida como:

processo contínuo e participativo de aperfeiçoamento da administração pública federal, sob a perspectiva dos resultados para o cidadão. É uma etapa do ciclo de gestão governamental e visa melhorar o desempenho dos programas, promover o aprendizado das equipes gerenciais, além de prestar contas ao Congresso Nacional e à sociedade (BRASIL, 2010b, p. 10).

Por sua vez, o monitoramento, segundo Patton (2008), tem por objetivo o acompanhamento da implementação de programas, ações e/ou atividades a fim de identificar tempestivamente os problemas que possam comprometer os resultados esperados.

Embora as atividades de monitoramento e avaliação sejam tratadas de forma integrada no âmbito dos sistemas de M&A, são consideradas abordagens avaliativas distintas. Para Kusek e Rist (2004), esses dois instrumentos, avaliação e monitoramento, têm objetivos complementares. O monitoramento visa tornar mensuráveis os objetivos dos programas por meio de indicadores de desempenho, relacionando as ações e os recursos necessários para o seu atingimento, bem como comparando, por meio da coleta sistemática de dados, os resultados obtidos com as metas propostas, de forma que assegure ao gestor as informações sobre os progressos obtidos e os problemas encontrados. A avaliação, por outro lado, examina o porquê dos resultados, identificando as causas que contribuíram ou dificultaram o alcance dos objetivos do programa e emitindo um julgamento de valor ou

mérito sobre o processo de implementação. Além disso, explora os resultados não intencionais, favorecendo o aprendizado dos gestores e oferecendo recomendações para o aperfeiçoamento dos programas.

Essa afinidade de propósitos tem propiciado a institucionalização de sistemas de M&A no âmbito da administração pública, os quais buscam desenvolver mecanismos sistemáticos que viabilizem o acompanhamento do desempenho das ações governamentais, com vistas em assegurar que os resultados esperados possam ser alcançados, bem como aperfeiçoados, contribuindo para a melhoria da gestão e favorecendo a *accountability* dos gastos públicos.

Segundo Grau e Bozzi (2008), a crescente utilização na América Latina de sistemas de monitoramento e avaliação dos resultados no setor público é um meio para avançar na busca por maior transparência e efetividade das ações governamentais e, desta forma, ampliar a capacidade para o exercício do controle coletivo, com o aumento da legitimidade do Estado, o combate à corrupção, o melhor uso do dinheiro público e a criação de políticas e serviços que promovam o bem-estar social, reduzindo a pobreza e combatendo a desigualdade.

No entanto, os sistemas de M&A existentes apresentam diversidade de funções, modelos e instrumentos, assim como diferentes graus

de institucionalização, que dificultam identificar as características necessárias para que se possa configurar um sistema de monitoramento e avaliação.

Desta forma, para que a prática avaliativa seja considerada um sistema de avaliação, são utilizados os critérios definidos por Leeuw e Furubo (2008), conforme apresentado por Ferrari (2010), que ajudam a caracterizá-los. O primeiro critério diz respeito à existência de uma perspectiva epistemológica que defina tanto os objetivos quanto os propósitos da avaliação. O segundo estabelece que essa atividade seja formalmente instituída dentro da organização. O terceiro e o quarto critérios tratam do foco (o que avaliar) e das intenções de uso dos resultados das avaliações.

Esses critérios são compatíveis com aqueles utilizados por Grau e Bozzi (2008) no trabalho por elas coordenado sobre os sistemas de M&A nos países da América Latina. Para caracterizar tais sistemas, as autoras, ante a falta de delimitação conceitual e de consenso sobre o que se denomina, genericamente, de sistema nacional de monitoramento e avaliação nos países estudados, estabeleceram os seguintes critérios como necessários para definir a unidade de análise da pesquisa, ou seja, os sistemas denominados de Monitoramento e Avaliação ou o conjunto de ferramentas com potencial para converter-se em sistema. São eles:

- a) existência de institucionalização formal, com unidade coordenadora e nome próprio;
- b) operacionalização do sistema por uma entidade com função e autoridade sobre toda a administração pública, mas com funções especializadas;
- c) regularidade das atividades;
- d) realização de atividades de monitoramento e avaliação;
- e) intenção de cobertura global;
- f) utilização das informações resultantes e das atividades de monitoramento e avaliação;
- g) articulação explícita dos usuários e das funções do sistema;
- h) localização do sistema no poder executivo;
- i) regulação do sistema dentro da administração pública;
- j) mínima densidade instrumental, ou seja, de ferramentas e instrumentos desenvolvidos sistematicamente para realizar monitoramento e avaliação.

Considerando, portanto, que os critérios definidos por Leeuw e Furubo (2008) sintetizam aqueles estabelecidos por Grau e Bozzi (2008), guardadas as dimensões da análise, e tomando-os por base, procedemos a identificação, inicialmente, das práticas avaliativas existentes nos órgãos responsáveis pelos

programas finalísticos do Governo Federal, especialmente das avaliações de programas e dos mecanismos de monitoramento, a partir dos dados constantes do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, tendo em vista que se trata de um sistema instituído por lei (Lei nº 11.653/2008), de abrangência nacional e sob a coordenação e responsabilidade do órgão central de planejamento do poder executivo.

Cabe observar que tal estratégia encontra respaldo no trabalho coordenado por Grau e Bozzi (2008), cuja orientação para identificar os sistemas de monitoramento e avaliação foi localizar uma unidade coordenadora claramente delimitada e institucionalizada, com autoridade para criar processos de coleta de dados para realizar M&A e enviar informações processadas para os potenciais usuários. A partir da identificação das atividades dessa unidade, seria possível delimitar o alcance do sistema, os componentes e as ferramentas utilizadas, assim como sua relação com as outras práticas de M&A dentro do governo, o que ajudaria a construir o mapa dos demais sistemas existentes.

Assim, a partir da caracterização e contextualização do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, conforme descrito a seguir, buscou-se identificar outros sistemas e suas inter-relações com os modelos de planejamento e gestão setorial e central, considerando a abrangência de suas ações.

## 2. Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual

---

A avaliação dos resultados dos programas governamentais, entendidos como aqueles definidos para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e dos orçamentos da União, é realizada de forma sistemática pelo poder executivo, desde a implementação do PPA 2000-2003, conforme estabelecido no Decreto nº 2.829/1998 e determinado nas respectivas leis que dispuseram sobre os Planos Plurianuais.

Coube ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), por intermédio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), apoiada pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), coordenar os processos de monitoramento e de avaliação dos programas do PPA, bem como normatizar e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua execução.

Com a edição do PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933/2004 e alterações) e com vistas na elaboração do relatório de avaliação do Plano, anualmente encaminhado ao Congresso Nacional pelo poder executivo, foi instituído o Sistema de Avaliação do PPA integrado ao modelo de gestão do mencionado Plano, o qual foi regulamentado pelo Decreto nº 5.233/2004.

Posteriormente, com o PPA 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653/2008, foi criado o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, também integrado ao modelo de gestão do novo Plano, regulamentado pelo Decreto nº 6.601/2008, revogando, em decorrência, o Decreto nº 5.233/2004.

O modelo de gestão do PPA para o quadriênio 2008-2011, como também o foi o PPA anterior, é orientado para resultados, segundo os princípios da eficiência, eficácia e efetividade, sendo estruturado em dois níveis: o estratégico, que compreende os objetivos do governo e setoriais, e o tático-operacional, que trata dos programas e suas ações.

Cabe ressaltar que o PPA para o quadriênio 2012-2015 introduziu “alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos três planos plurianuais do Governo Federal. O sentido geral das mudanças é o da busca por um caráter mais estratégico do Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas” (BRASIL, 2011, p. 9).

As alterações fundamentais foram no binômio “programa-ação”, base de estruturação tanto do plano quanto dos orçamentos nos últimos três PPAs, que deu lugar aos programas temáticos, objetivos e iniciativas, sendo a ação orçamentária uma categoria exclusiva do orçamento anual. Além dessas categorias, o conjunto de ações destinadas ao apoio, à

gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos programas temáticos por meio de suas iniciativas, foi organizado em programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

Nos planos anteriores, a dimensão tática e operacional era representada pelo binômio programa-ação e a dimensão estratégica subdividia-se em dois segmentos: as orientações estratégicas de governo e as dos ministérios.

## **2.1 PROPÓSITOS E OBJETIVOS DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (SMA)**

Segundo o Manual de Avaliação do PPA 2008-2011, Exercício 2009, Ano Base 2008 (BRASIL, 2009a, p. 7), o objetivo central do SMA, que compreende os processos de monitoramento e avaliação, "é assegurar que as informações produzidas sejam utilizadas pela administração pública federal como parte integrante da gestão dos programas, com vistas à obtenção de melhores resultados pelo governo e de modo a oferecer subsídios para a tomada de decisão e a melhoria da qualidade da alocação dos recursos no Plano e nos Orçamentos anuais".

## **2.2 ESTRUTURA**

O SMA, portanto, organizou a gestão do Plano Plurianual 2008-2011, sendo integrado pelos responsáveis pela gestão nos níveis estratégico e tático-operacional e coordenado pelo MPOG, conforme disposto no Decreto nº 6.601/2008 e na Portaria/GM/MPOG nº 140, de 10 de junho de 2009.

A gestão estratégica nos órgãos do poder executivo, responsáveis por programas e ações, é coordenada pelo secretário executivo ou seu equivalente, apoiado pela respectiva Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA), no intuito de assegurar o alcance dos objetivos setoriais, mediante a atuação integrada do órgão.

Cabe observar que tanto a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) como as UMAs foram constituídas na vigência do PPA 2004-2007, para apoiar o Sistema de Avaliação do Plano.

## **2.3 COMPETÊNCIAS**

Ao Comitê de Gestão do PPA, instância criada a partir do PPA 2008-2011, compete a adoção de medidas para fortalecer a gestão para resultados, monitoramento e deliberação em nível estratégico.

No que diz respeito à CMA, instituída na vigência do PPA 2004-2007, suas competências foram redefinidas para o PPA 2008-2011, conforme apresentado, comparativamente, no quadro 1.

À CMA, portanto, a partir do PPA 2008-2011, coube assessorar o Comitê de Gestão do Plano, além de dar continuidade à elaboração de diretrizes gerais relativas ao monitoramento e à avaliação das políticas e dos programas públicos no âmbito do poder executivo e ainda acompanhar as iniciativas de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelos órgãos setoriais, de modo que promova o aperfeiçoamento do sistema e defina critérios e parâmetros para a avaliação de projetos de grande vulto. Para tanto, passou a contar com o apoio

■ **QUADRO 1: COMPARATIVO DAS COMPETÊNCIAS DO CMA NO PPA 2004-2007 E NO PPA 2008-2011**

CMA PPA 2004-2007		CMA PPA 2008 - 2011	
Composição	Competências	Composição	Competências
MPOG -SPI (coordenação) -SOF -IPEA SEGES (i e vi)	i) elaborar propostas de normas e de procedimentos gerais relativos ao monitoramento e à avaliação dos programas integrantes do Plano Plurianual no âmbito do poder executivo	MPOG -SPI (coordenação) -SOF -SEGES -DEST -IBGE	i) assessorar o Comitê de Gestão do PPA
Ministério Fazenda -STN -SPE	ii) oferecer elementos técnicos que orientem o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e de revisão dos programas com vistas ao alcance dos resultados	Ministério Fazenda -STN -SPE	ii) elaborar diretrizes gerais relativas ao monitoramento e à avaliação das políticas e dos programas públicos no âmbito do poder executivo
Casa Civil/PR -Subchefia de Articulação e Monitoramento -Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais	iii) estabelecer diretrizes gerais para implantação de metodologias de avaliação dos programas e para aperfeiçoamento e integração de sistemas de informações gerenciais	SAE/PR -IPEA  Casa Civil/PR -Subchefia de Articulação e Monitoramento -Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais	iii) acompanhar as iniciativas de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelos órgãos setoriais, de modo a promover o aperfeiçoamento do sistema
MMA (vii)	iv) selecionar programas a serem objeto de avaliação, sem prejuízo de outros cujas avaliações sejam de interesse dos órgãos setoriais		iv) definir critérios e parâmetros para a avaliação de projetos de grande vulto
	v) avaliar as propostas de aperfeiçoamento da metodologia de avaliação anual dos planos plurianuais e dos programas selecionados		v) deliberar sobre assuntos encaminhados pelas Câmaras Técnicas de Monitoramento e Avaliação (CTMA) e de Projetos de Grande Vulto (CTPGV)
	vi) acompanhar o conjunto de avaliações de programas desenvolvidas pelos órgãos setoriais	Secretaria-Geral/PR	
	vii) examinar a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto		

Fonte: Portaria Interministerial nº 10/MP/MF/CC, de 11 de janeiro de 2005; Portaria/MP nº 67, de 11 de abril de 2005; Portaria/MP nº 66, de 1º de abril de 2009 e Portaria/MP nº 183, de 7 de julho de 2009.



da Câmara Técnica de Projetos de Grande Vulto (CTPGV), além da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA), instituída na vigência do Plano anterior.

Coordenada pela SPI e com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade do gasto público, à CTMA coube assessorar a CMA na apreciação das matérias relacionadas às competências da Comissão e na integração com as UMAs. Compete-lhe ainda, segundo disposto no § 5º do art. 18 do Regimento Interno, emitir minutas dos atos e documentos que devam ser submetidas à apreciação e aprovação da CMA e promover o desenvolvimento e a disseminação de metodologias e orientações que subsidiarão o aperfeiçoamento da gestão do PPA e do SMA.

À CTPGV, segundo disposto no art. 11 do Decreto nº 6.601/2008, coube manifestar-se quanto à rejeição ou aprovação da viabilidade técnica e socioeconômica dos projetos de grande vulto, assim como elaborar estudos que subsidiem a definição de critérios e parâmetros para a avaliação dos projetos de grande vulto de forma diferenciada, em função de faixas de valor e de tipos de intervenção, a serem submetidos à consideração da CMA.

No que concerne às atribuições das UMAs, estas foram definidas na Portaria/GM/MPOG nº 140, de 10 de junho de 2009, as quais compete:

a) assessorar o secretário executivo ou seu equivalente no monitoramento e na avaliação dos objetivos setoriais, sob o foco do conjunto de programas e ações do órgão;

b) preparar informações consolidadas para o monitoramento dos objetivos setoriais, dos programas e das ações do órgão;

c) apoiar o secretário executivo ou seu equivalente no monitoramento dos indicadores de programas do órgão;

d) disseminar aos gerentes de programa e aos coordenadores de ação as metodologias indicadas pela CMA;

e) informar à CMA as iniciativas e os estudos de monitoramento e avaliação desenvolvidos pelo órgão;

f) apoiar os gerentes de programas multissetoriais na articulação com os coordenadores de ação de outros órgãos;

g) apoiar tecnicamente o processo de levantamento de informações regionalizadas do órgão;

h) organizar e consolidar internamente as informações para os relatórios institucionais e legais;

i) encaminhar à CMA a lista de projetos de grande vulto aprovados pelo órgão, prevista no §1º do art. 12 do Decreto nº 6.601/2008.

Aos gerentes de programas coube formular e monitorar os indicadores, gerenciar a implementação dos programas, os riscos e restrições que possam influenciar o seu desempenho, além de avaliar o programa. Compete-lhes, ainda, zelar pela qualidade das informações das ações regionalizadas e manter atualizadas as informações no SIGPlan. Para o desempenho de suas atribuições, contam com o apoio dos gerentes executivos por eles indicados.

Os coordenadores de ação, de forma similar aos gerentes de programa, são apoiados por coordenadores executivos de ações e têm as seguintes competências:

- a) viabilizar e monitorar a execução de uma ou mais ações do programa;
- b) obter o produto expresso e quantificado da meta física da ação;
- c) garantir a utilização dos recursos de forma eficiente;
- d) gerir os riscos e as restrições que possam influenciar a execução da ação;
- e) manter atualizadas as informações da ação no SIGPlan, até mesmo quanto à regionalização por unidade da federação.

## 2.4 PRINCIPAIS ATIVIDADES E PRODUTOS

O principal objetivo do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, integrado pelo Comitê de Gestão do Plano, pela Comissão de Monitoramento e Avaliação e pelas Unidades de Monitoramento e Avaliação, é assegurar que as informações produzidas nos diversos processos de M&A sejam utilizadas pela administração pública federal como parte da gestão dos programas, com vistas na obtenção de melhores resultados pelo governo, contribuindo para a tomada de decisão e para a melhoria da qualidade da alocação dos recursos no Plano e nos orçamentos.

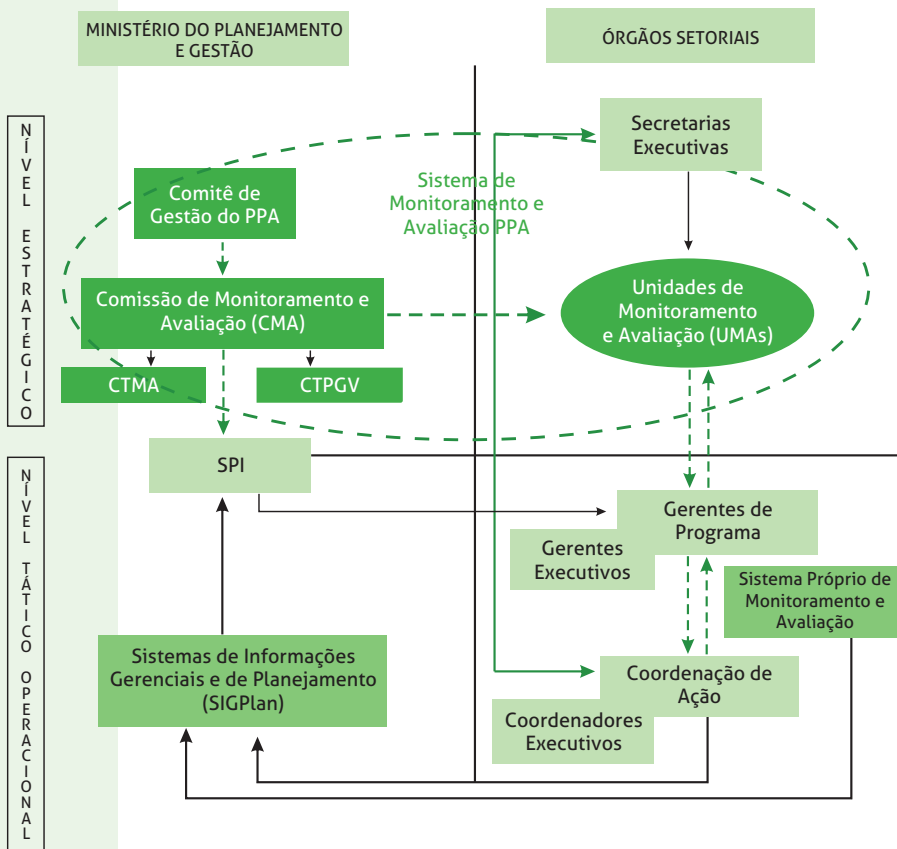
A forma de articulação, interação e os fluxos de informações entre as três instâncias do Sistema podem ser visualizados na figura 1.

## 2.5 COMITÊ DE GESTÃO DO PLANO (CGPPA)

Com relação às atividades desenvolvidas pelas diversas instâncias no âmbito do Sistema, coube ao CGPPA a adoção de medidas para fortalecer a gestão para resultados, o monitoramento e a deliberação em nível estratégico. No entanto, a primeira reunião ordinária do Comitê ocorreu apenas em 20 de dezembro de 2010, onde foram feitas duas apresentações: uma acerca do Relatório de Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA 2008-2011 e outra que discorreu sobre o cenário atual do Plano Plurianual, do planejamento governamental e das perspectivas futuras e propostas da SPI para o PPA 2012-2015. Desta forma, constata-se que o Comitê, embora instituído, não deu efetivamente cumprimento às atribuições para as quais foi criado.

As questões estratégicas relacionadas ao Plano, conforme se depreende das entrevistas realizadas com servidores da SPI, em que pese a ausência formal de atuação do CGPPA, foram discutidas em outros fóruns, como, por exemplo, no acompanhamento do PAC, na Junta Orçamentária (Fazenda, Planejamento, Casa Civil), dentre outros, cujas discussões tiveram reflexos nas atividades de planejamento a cargo da Secretaria.

■ FIGURA 1: SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA



Fonte: Brasil (2009).

## 2.6 COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (CMA)

Com vistas em examinar o cumprimento das atribuições da CMA, inicialmente foram analisadas as atas das reuniões realizadas, objetivando identificar em que medida a CMA promoveu o desenvolvimento do Sistema, a articulação e coordenação das funções de monitoramento e avaliação no âmbito do poder executivo.

Conforme se infere da leitura das atas, nas reuniões da CMA, tanto aquelas relaciona-

das ao PPA 2004-2007 quanto ao PPA 2008-2011, prevaleceram as discussões relacionadas aos Projetos de Grande Vulto (PGV).

Cabe observar que, nos exercícios de 2008, 2010 e até março de 2011, não foram realizadas reuniões da CMA, conforme atas encaminhadas e informações coletadas junto a SPI.

A competência para avaliação dos projetos de grande vulto pela CMA, a fim de examinar sua viabilidade técnica e socioeconômica, está prevista na Portaria Interministerial

nº 10/MP/MF/CC, de 11 de janeiro de 2005. Constituiu-se em avaliação *ex-ante* e objetiva aprimorar a ação de governo, contribuindo para a eficiência do investimento, evitando a dispersão e o desperdício de recursos públicos. Durante a vigência do PPA 2004-2007, consistia em etapa prévia à inclusão do investimento de grande vulto no PPA e, para o PPA 2008-2011, condição para o início da execução do Projeto. No período compreendido entre 2005-2008, a CMA recebeu 330 estudos de viabilidade.

Segundo a SPI, durante a vigência do PPA 2004-2007, as discussões acerca dos PGM ocorreram em todas as reuniões da CMA, o que pode ser constatado nas respectivas atas, sendo aquelas que antecederam o prazo final para envio da proposta orçamentária, exclusivamente dedicadas a esse assunto. Nesse período, foram elaborados 125 pareceres e 7 notas técnicas. No entanto, não foi possível examinar em que extensão o resultado do trabalho realizado pela CMA, neste aspecto, contribuiu para a melhoria da eficiência do investimento, evitando a dispersão e o desperdício de recursos públicos.

No que diz respeito às demais atribuições da CMA, foi constatado que, na vigência do PPA 2004-2007, ocorreram as principais atividades da Comissão relacionadas à formulação de diretrizes, especificamente quanto ao desenvolvimento metodológico da modalidade de avaliação denominada avaliação rápida, no âmbito da qual foi desenvolvido e aplica-

do o modelo lógico, que consiste em um instrumento que explicita a teoria do programa, de modo que organize e articule as ações do programa com os resultados esperados, não se constituindo propriamente em avaliação rápida.

Ressalta-se que a metodologia para a realização das avaliações rápidas, conforme informações obtidas neste Levantamento, não foi concluída, embora tenham sido selecionados programas para sua aplicação, sendo um deles o Programa Segundo Tempo, do Ministério dos Esportes, que foi utilizado como referência na nota técnica elaborada pelo IPEA sobre o modelo lógico.

A aplicação do modelo lógico nos programas de governo foi disseminada pela SPI, por meio de oficinas promovidas pela ENAP, e seus resultados foram examinados nos trabalhos realizados por este Tribunal nos TC 029.094/2008-0 e TC 014.899/2009-2, tendo sido constatada a sua importância para a melhoria da formulação dos programas de governo e organização das atividades de avaliação.

Cabe ressaltar que, em algumas reuniões da CMA, foi enfatizada a importância do fortalecimento do SMA do governo e a necessidade estratégica de se acelerar a avaliação dos programas selecionados como pilotos para a realização de avaliações rápidas (inicialmente 6 programas), pela cobrança, dentro do próprio governo, de melhorar a gestão e a qualidade do gasto, bem como de aprimorar o processo alocativo, mediante a definição de priorida-

des, evitando-se a pulverização de recursos. No entanto, essas iniciativas não tiveram continuidade na vigência do PPA atual.

Outra iniciativa observada foi a criação de Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de subsidiar a CMA na implantação de metodologia de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) no âmbito do poder executivo federal, tendo sido destacada a relevância dos trabalhos do grupo para conceituação técnica de AAE e o impacto na melhoria das análises dos projetos governamentais.

Embora não tenham sido realizadas reuniões da CMA no exercício de 2008, constatou-se que, na primeira reunião de 2009, foi destacada a importância do papel da CMA para a organização, de fato, do SMA, sendo a Comissão um importante elemento para assegurar a qualidade da ação governamental, ao viabilizar um olhar conjunto dos órgãos centrais de governo. Destacou-se, ainda, que o governo realiza inúmeras avaliações de forma fragmentada e, na maioria das vezes, não se apropria dos seus resultados, cabendo à CMA definir orientações gerais e induzir avaliações de interesse do governo.

Posteriormente, naquele mesmo ano, ao se retomar as discussões sobre o papel da CMA, foram reforçados os dois eixos centrais de atuação da Comissão, um relacionado aos projetos de grande vulto (PGV), como instância orientadora e deliberativa sob a coordenação da CTPGV, e outro, na normatização e organização do funcionamento do SMA, com institucionalização das diretrizes mínimas sobre a organização das UMAs, no intuito de

disseminar o entendimento a respeito dos procedimentos no âmbito das responsabilidades do Órgão Central no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e dos Órgãos Responsáveis por Programas de Governo, de acordo com o anexo III da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. No entanto, apesar do interesse dos membros da CMA em ratificar as competências que lhes foram instituídas, não se observou nos registros das atas seguintes nenhuma medida concreta voltada à definição de diretrizes indutoras para o funcionamento do SMA.

Naquela oportunidade, ainda, foi enfatizado que além do PAC e dos PGVs, que já possuíam uma organicidade para a sua implementação, os demais itens da agenda prioritária destacados para impulsionar a estratégia de desenvolvimento do governo, ou seja, a Agenda Social (AS) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), demandavam da CMA a sistematização metodológica, no intuito de proporcionar informações para apoiar os processos decisórios dos gestores e dirigentes responsáveis pelo conjunto dos programas finalísticos do PPA 2008-2011 que integram essa agenda prioritária.

Conforme demonstrado no quadro 2, em apenas duas das sete reuniões realizadas pela CMA durante a vigência do atual Plano, foram discutidas questões relacionadas ao acompanhamento das iniciativas de monitoramento e avaliação realizadas nos demais órgãos integrantes do SMA. Em uma dessas reuniões, foi apresentado, em termos quantitativos, um mapeamento das experiências de avaliações existentes nos órgãos setoriais, a partir da

■ **QUADRO 2: FREQUÊNCIA DAS DISCUSSÕES DAS DEMAIS ATRIBUIÇÕES DA CMA**

PPA	Diretrizes M&A	Acompanhamento Iniciativas M&A	Medidas Aperfeiçoadoras
2004-2007 (39 Reuniões)	7	1	1
2008-2011* (7 Reuniões)	5	2	1
Total	12	3	2

Fonte: Atas CMA.

\* As reuniões da CMA ocorrem apenas no exercício de 2009.

base de dados do SIGPlan, mediante a tabulação das respostas dos gerentes de programas a uma das perguntas do questionário de Avaliação de Programas do PPA – Exercício de 2008 (Ano Base 2007), em que foram identificadas sessenta e seis experiências de outras avaliações em programas, além da avaliação anual dos programas do PPA. Constatou-se, à época, que vinte trabalhos encontravam-se em andamento.

Segundo consta da ata de 27 de abril de 2009, esse Levantamento deu uma ideia inicial das avaliações no âmbito do governo e poderia auxiliar a organização do desenvolvimento destas nos diversos níveis das ações governamentais. Destacou-se, ainda, a necessidade de se entender como essas avaliações foram realizadas, para que propósitos, e buscar internalizar as metodologias utilizadas. No entanto, conforme se observa da leitura das atas, essas propostas não tiveram consequências.

## 2.7 UNIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (UMAS)

Segundo especialistas consultados e conforme consta do Relatório do Banco Mundial (2006), as UMAs foram inspiradas, em parte, na experiência do Canadá:

onde os ministérios setoriais possuem unidades de avaliação que assessoram os dirigentes administrativos (vice-ministros) dos ministérios. No modelo canadense, cada ministério tem uma unidade de avaliação, quase sempre acoplada à unidade de auditoria, estruturada de acordo com as necessidades gerenciais internas. O principal objetivo dessas unidades é o de dar suporte permanente aos gestores do alto escalão ministerial na execução das funções gerenciais internas (MATSUDA et al., 2006).

No Brasil, no entanto, conforme se verificou, essas características não se confirmaram. As UMAs não se estruturaram como unidades executoras e foram absorvidas, com suas atribuições, por unidades já existentes na estrutura dos órgãos setoriais, vinculadas aos secretários executivos. E o seu principal objetivo é garantir que as demandas do órgão central de planejamento, com relação ao PPA, sejam atendidas, conforme demonstrado a seguir.

Em pesquisa realizada junto a 31 órgãos da administração direta, com vistas em identificar como as competências das UMAs foram implementadas, constatou-se com base nas 25 respostas obtidas (81%) que, em 17 órgãos, as atribuições das UMAs foram regulamentadas internamente por meio das portarias que instituíram, em geral, os comitês gestores dos programas. Nos órgãos que não formalizaram as atribuições, em que pese a ausência de normatização, as atividades são executadas em cumprimento ao Decreto nº 6.601/2007.

As atribuições das UMAs foram alocadas a unidades hierarquicamente subordinadas ao secretário executivo ou equivalente. Nos órgãos que possuem Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA ou SPO), 12 respostas, as atribuições das UMAs são desempenhadas, em geral, pelas Coordenações-Gerais de Planejamento, conforme especificado nas respostas de 8 órgãos. No Ministério dos Transportes, por exemplo, as atribuições da UMA são de responsabilidade da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação, também subunidade da SPOA. Em outros três minis-

térios, que não contam com SPOAs, essas atribuições estão a cargo da Diretoria ou Departamento de Gestão Estratégica. Importa ressaltar que, em quatro ministérios, as atribuições das UMAs estão sob a coordenação de assessorias dos secretários executivos.

Ainda quanto à implementação das atribuições das UMAs, constatou-se que as unidades responsáveis não dispõem de estrutura organizacional e de pessoas exclusivamente dedicadas ao cumprimento dessas atribuições. Além disso, o quantitativo de pessoal alocado nessas unidades varia de 2 a 13 pessoas.

As atividades, em geral, são executadas no âmbito do processo regular de monitoramento e avaliação dos programas do PPA, por meio do acompanhamento do preenchimento dos dados no SIGPlan, conforme cronograma estabelecido pela SPI, sendo esta a principal atividade da UMA indicada por 19 dos 25 órgãos que responderam ao questionário.

O SIGPlan é o sistema de informação do MPOG utilizado para o cadastro e monitoramento dos programas de governo, sendo ainda o mais importante meio de comunicação entre os gestores dos programas e o órgão central, no que diz respeito ao acompanhamento da execução física e financeira dos programas e suas ações.

Importa ressaltar que cinco órgãos utilizam sistemas próprios para o monitoramento dos programas, os InfraSigs, os quais são compatíveis com o SIGPlan, embora tenham sido desenvolvidos paralelamente. Segundo a SPI/MPOG, 10 órgãos do poder executivo de-

envolveram esses sistemas, no entanto, apenas cinco encontram-se ativos. São eles: o SIPLAN, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); o SigMCT, do Ministério da Ciência e Tecnologia; o SIMEC, do Ministério da Educação; o PlamSUS (SisPlam), do Ministério da Saúde, e o SigTur, do Ministério do Turismo.

Cabe observar que o SIMEC é um sistema de informações do Ministério da Educação com várias funcionalidades, sendo uma delas a de monitoramento e avaliação do PPA.

Os InfraSigs relacionados foram desenvolvidos de forma integrada com o processo de planejamento dos órgãos setoriais, sendo estruturados de acordo com as características e necessidades próprias para a gestão das políticas por eles executados. Os órgãos que utilizam os mencionados sistemas, conforme constatado na pesquisa realizada, fazem uso de outros indicadores para o monitoramento do desempenho, além daqueles definidos para o PPA, os quais estão correlacionados com seus respectivos planos estratégicos, ao contrário dos órgãos que apenas utilizam o SIGPlan. Os planos estratégicos, no entanto, não apresentam a mesma configuração do PPA, exceto os relativos à Advocacia-Geral da União (AGU) e ao Ministério dos Transportes.

Conforme consta na pesquisa, dos 25 órgãos pesquisados, 15 (60%) não utilizam outros indicadores de resultados, além daqueles

constantes do PPA, para monitorar seus programas e ou ações. Esta evidência é relevante, considerando as deficiências já apontadas pelo Tribunal em outros trabalhos, em especial no TC-014.899/2009-2, quanto à adequação dos indicadores do PPA para mensurar o alcance dos objetivos dos programas e, ainda, as fragilidades na formulação desses programas e de seus objetivos.

Importante destacar a elevada dependência desses órgãos da metodologia e dos instrumentos de planejamento e gestão estabelecidos pelo órgão central (MPOG), em especial dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Os órgãos que utilizam apenas os indicadores do PPA para o monitoramento são responsáveis por 164 programas, segundo dados do SIGPlan 2011. Assim, ante as orientações para a elaboração do PPA 2012-2015, que objetivam priorizar a função planejamento no nível estratégico, buscando uma maior flexibilização na implementação das políticas a cargo dos órgãos setoriais, mostra-se oportuno considerar a capacidade desses órgãos para assegurar o adequado monitoramento e avaliação dos programas a eles afetos, como também acompanhar a estratégia do MPOG para coordenar, supervisionar e apoiar em diferentes níveis os desdobramentos decorrentes do novo modelo de gestão a ser implantado com o Plano 2012-2015.



### ■ QUADRO 3: QUANTITATIVO DE PROGRAMAS QUE POSSUEM MECANISMOS MONITORAMENTO

Existe monitoramento das metas físicas?	2006	%	2007	%
Não	14	4	15	4
Sim	325	96	329	96
Total	339	100	344	100

Fonte: Questionário de Avaliação Anual PPA 2006 e 2007.

## 2.8 INFORMAÇÕES SOBRE OS MECANISMOS DE MONITORAMENTO

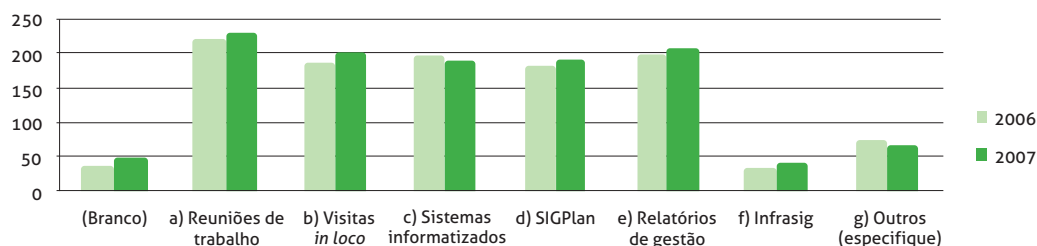
Em face das constatações acima e com vistas em identificar os mecanismos de monitoramento utilizados pelos gerentes dos programas nos órgãos setoriais, foram selecionados os dados das respostas do módulo de implementação do questionário de avaliação anual dos programas do PPA, disponibilizado pela SPI para a elaboração do Relatório de Avaliação dos Programas do PPA, dos exercícios 2006 e 2007. Como resultado, constatou-se que, na maioria dos programas, as metas físicas são monitoradas, conforme demonstrado no quadro 3.

Ainda em complemento à pergunta selecionada do questionário de avaliação, em caso positivo, os gestores poderiam indicar os mecanismos de monitoramento por eles utilizados, de acordo com as seguintes alternativas: a) reuniões de trabalho; b) visitas *in loco*; c) sistemas informatizados; d) SIGPlan; e) Relatórios de Gestão; f) Infrasis; g) Outros.

Em síntese, verificou-se que os mecanismos de monitoramento do desempenho das metas físicas são compatíveis com as fontes de informações utilizadas para o monitoramento dos objetivos setoriais, ou seja, além dos dados do SIGPlan, Relatórios de Gestão e Reuniões de Trabalhos, destacou-se, ainda, a utilização de sistemas informatizados, conforme gráfico 2.

Ante a ampla utilização de sistemas informatizados para monitorar o desempenho das metas físicas dos programas, além do SIGPlan, foi solicitado na pesquisa realizada com as UMAs que esses sistemas fossem especificados. No entanto, constatou-se que essas unidades não detêm conhecimento suficiente sobre tais sistemas, cabendo às áreas responsáveis pelos programas finalísticos o seu desenvolvimento, gerenciamento e utilização. Além disso, esses sistemas foram desenvolvidos em formatos bastante variados, desde planilhas até sistemas de grande porte, como, por exemplo, SIAB e HIPERDIA, do Ministério da Saúde; CAGED e SFIT, do Ministério

## ■ GRÁFICO 2: MECANISMOS DE MONITORAMENTO EM RELAÇÃO AO QUANTITATIVO DE PROGRAMAS



Fonte: Questionário de Avaliação Anual PPA 2006 e 2007.

do Trabalho e Emprego; SNIS, do Ministério das Cidades, dentre outros. No entanto, as informações disponibilizadas por esses sistemas, após examinadas e analisadas pelas áreas responsáveis, são utilizadas como fonte de informação pelas UMAs para subsidiar as atividades a seu cargo.

No que diz respeito aos sistemas de monitoramento, considerados aqueles formalmente instituídos, com estrutura e instrumentos que assegurem a sua continuidade, bem como a sua utilização, identificou-se, especialmente nas entrevistas realizadas nas unidades responsáveis pelas UMAs, iniciativas que atendem a esses critérios. O Ministério da Educação (MEC), por exemplo, dispõe de um sistema de monitoramento das ações do Ministério denominado Painel de Controle, além do módulo relativo ao monitoramento e avaliação do PPA, ambos disponíveis por meio do SIMEC.

No Ministério da Saúde, identificou-se a Sala de Situação em Saúde, que disponibiliza um conjunto de informações sobre os programas executados pelo Ministério, além da Agenda Estratégica denominada Mais Saúde, um plano estratégico do Ministério, organizado em 4 pilares, 8 eixos de intervenção e 21 objetivos estratégicos, monitorados por 244 indicadores.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por sua vez, conta com uma secretaria específica para o desenvolvimento das ações de monitoramento e avaliação, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que dispõe, em sua estrutura, de um Departamento de Monitoramento, responsável pela construção e mensuração dos indicadores dos programas estratégicos do Ministério.

Os Ministérios da Agricultura e do Turismo também dispõem de planos estratégicos, respectivamente, Gestão Estratégica do MAPA e Plano Nacional de Turismo, com metas e indicadores definidos, além daqueles estabelecidos para o PPA.

Nas respostas à pesquisa com as UMAs, foi constatado que, além desses Ministérios, outros órgãos também utilizam indicadores correlacionados aos seus respectivos planos estratégicos, como é o caso da AGU, Controladoria-Geral da União (CGU), Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Justiça e dos Transportes. O Ministério das Relações Exteriores também utiliza outros indicadores para o monitoramento e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas suas unidades.

Cabe observar que os Ministérios das Cidades e da Integração Nacional informaram, à época deste trabalho, iniciativas em curso, com vistas na elaboração dos seus respectivos planos estratégicos.

Sendo o monitoramento uma atividade vinculada, que demanda a prévia definição dos resultados a serem atingidos, e considerando que o modelo de gestão dos programas do PPA, conforme apontado em outros trabalhos realizados tanto pelo TCU como por outras organizações, não se mostrou adequado às necessidades dos órgãos setoriais, a existência de outras iniciativas de planejamento, como planos estratégicos ou planos nacionais, evidenciam alternativas mais plasmadas à gestão das políticas setoriais, bem como à identificação dos objetivos a serem atingidos, dos meios necessários para sua implementação e

dos mecanismos e instrumentos para a mensuração dos resultados.

Desta forma, as sistemáticas de monitoramento delineadas no âmbito desses instrumentos de planejamento mostram-se mais eficazes, efetivas e úteis para a mensuração do desempenho.

## **2.9 INFORMAÇÕES SOBRE AS AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS**

A metodologia adotada para a avaliação do PPA é estruturada em três etapas inter-relacionadas, a cada qual correspondente um produto específico, com responsabilidades definidas. A primeira etapa corresponde à avaliação do programa, realizada pelo gerente de programa ou gerente executivo e supervisionada pelo secretário executivo, com base em um questionário padronizado, disponibilizado anualmente pela SPI. O produto final dessa fase é o relatório anual de avaliação dos programas e das metas de suas ações. A segunda etapa constitui a avaliação setorial, realizada pelo secretário executivo ou seu equivalente, onde são avaliados os objetivos setoriais e elaborado o respectivo relatório anual. Por fim, a SPI/MPOG, responsável pela avaliação estratégica de desenvolvimento, consolida o relatório de avaliação do Plano elaborado pelo poder executivo para ser enviado ao Congresso Nacional.

Cabe observar que os relatórios de avaliação dos programas e de avaliação anual dos objetivos setoriais são divulgados e disseminados pelos respectivos órgãos setoriais.

No que diz respeito especificamente às avaliações anuais de programas do PPA, conforme examinado no trabalho realizado por Martins (2007), constatou-se que as informações ali produzidas atendem principalmente as necessidades da SPI, para subsidiar o processo de revisão/formulação do PPA. Segundo o Relatório do Banco Mundial (2006), essas avaliações padecem das restrições impostas pelo próprio modelo adotado para elaboração e gestão do Plano, não atendendo às necessidades dos órgãos setoriais, haja vista que não permite, de maneira geral, a adequação para os diferentes modelos de gestão das políticas setoriais.

Segundo o Relatório do Banco Mundial (2006):

a julgar pelas questões colocadas, a avaliação concentra-se nos resultados dos programas (e respectivos indicadores), nas restrições à gestão dos programas e nas características da gestão setorial. Percebe-se pouca ênfase na avaliação do impacto dos programas (sua eficácia e relevância), da sua eficiência (relação insumo/produto) ou da priorização dos gastos intersetoriais. No tocante à avaliação do desenho dos programas, dá-se maior importância à identificação de carências e necessidades específicas do que à compreensão de como os programas deveriam estar operando. O uso de questões padronizadas impede que se dê ênfase ao esquema lógico dos programas.

Assim, em face da metodologia adotada para a realização da avaliação anual, por meio de um questionário padronizado, o resultado dela decorrente caracteriza-se muito mais como monitoramento do que propriamente como avaliação.

No entanto, além dessas avaliações, cujo processo é institucionalizado, contínuo e instrumentalizado, características que definem um sistema de avaliação, buscou-se identificar outras avaliações realizadas nos programas de governo, a fim de evidenciar práticas avaliativas sistematizadas que também pudessem vir a ser caracterizadas como sistemas de avaliação.

Desta forma, utilizando os dados das respostas ao questionário de avaliação anual dos programas, especificamente quanto à questão que indagava sobre a existência de outra avaliação, além da avaliação do PPA, constatou-se que, nos órgãos vinculados ao poder executivo, no período compreendido entre 2005 e 2009, foi informada, pelos respectivos gerentes, a existência de 509 avaliações realizadas, conforme demonstrado no quadro 4.

Analisando as respostas a esta questão, constatou-se que nem todos os registros se tratavam de avaliação. Em 112 deles, não constava informação alguma que indicasse o objetivo da avaliação, os aspectos avaliados do programa, a instituição avaliadora ou qualquer outro dado que possibilitasse inferir a natureza da prática avaliativa. Por outro lado, 161 registros evidenciavam outras práticas

avaliativas, que, pelo conteúdo dos comentários, não se caracterizavam como avaliações de programas, no sentido de se examinar, com base em critérios e segundo uma metodologia, um dado aspecto do programa ou política. Desta forma, apenas 236 registros foram considerados válidos para análise neste Levantamento.

Em vista dessas informações, foi solicitado às UMAs que relacionassem as avaliações de programas realizadas nos últimos três exercícios, indicando a instituição avaliadora, os aspectos avaliados do programa, as datas de

início e término dos trabalhos, bem como os valores pagos, se fosse o caso.

As respostas encaminhadas não permitiram ratificar as informações coletadas nos questionários. O Ministério do Esporte, por exemplo, informou a realização de duas avaliações, no período de 2008 a 2010, que correspondem às avaliações registradas no exercício de 2009, nos Programas Esporte e Lazer da Cidade e Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo, cujos trabalhos foram realizados pela PUC-Minas. No entanto, em 2008, consta a contratação de consultoria por

#### ■ QUADRO 4: QUANTITATIVO DE AVALIAÇÕES POR ÓRGÃO/ANO

Vinculação	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2007	2008-2009	TOTAL
Gabinete da Presidência da República			1			1	0	1
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	12	7	9	4	9	28	13	41
Ministério da Ciência e Tecnologia	5	6	1	1	7	12	8	20
Ministério da Cultura	6	2	2	3	5	10	8	18
Ministério da Defesa	6	5	5	6	4	16	10	26
Ministério da Educação	3	2	4	3	3	9	6	15
Ministério da Fazenda	3	2	4	3	1	9	4	13
Ministério da Integração Nacional	3	1	4		5	8	5	13
Ministério da Justiça	8	4	9	3	7	21	10	31
Ministério da Previdência Social				3	3	0	6	6
Ministério da Saúde	11	12	12	5	4	35	9	44
Ministério das Cidades	2	1	1	4	6	4	10	14
Ministério das Comunicações	3	2	1	2	2	6	4	10
Ministério das Relações Exteriores	3		3	4	2	6	6	12
Ministério de Minas e Energia	3	4	3	8	13	10	21	31
Ministério do Desenvolvimento Agrário	2	2	2	1	4	6	5	11
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	9	4	4	4	5	17	9	26
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	5	3	3	6	5	11	11	22
Ministério do Esporte	3	4	3	2	3	10	5	15
Ministério do Meio Ambiente	15	7	8	3	9	30	12	42
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	5	2	7	2	3	14	5	19
Ministério do Trabalho e Emprego	6	3	4	5	7	13	12	25
Ministério do Turismo	2	1		1	2	3	3	6
Ministério dos Transportes	2	3	5		5	10	5	15
Ministério Público da União					1	0	1	1
Presidência da República	1	2	1	1	2	4	3	7
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca	1		1	1	1	2	2	4
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	1	1		1	1	2	2	4
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres					2	0	2	2
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	3	2	2		8	7	8	15
<b>TOTAL</b>	<b>123</b>	<b>82</b>	<b>99</b>	<b>76</b>	<b>129</b>	<b>304</b>	<b>205</b>	<b>509</b>

Fonte: Questionário de Avaliação Anual de Programas – PPA 2005/2009.

meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para a construção de indicadores e instrumento de avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade, sem que essa informação tenha sido ratificada.

Em entrevista realizada com o Ministério da Agricultura, quando indagado sobre as avaliações registradas nas respostas ao questionário de avaliação do PPA (41 no total e 12 após análise dos dados), foi-nos esclarecido que os mencionados trabalhos são iniciativas das próprias secretarias do Ministério, sobre as quais a UMA não tem conhecimento, tendo sido informado que o MAPA não dispõe de recursos para contratação de avaliações externas, tampouco dispõe, na sua estrutura, de unidade com competência específica para a realização desses trabalhos.

No Ministério da Saúde, órgão que apresentou o maior número de avaliações realizadas (44 no total e 32 após análise dos dados), segundo a UMA, essas avaliações são executadas sem a participação, ou quase nenhuma participação, daquela Unidade, que pouco conhece sobre os trabalhos, os quais são definidos e realizados apenas com a participação das áreas responsáveis pela implementação dos programas. Essas avaliações são contratadas de diferentes formas, por meio de acordos de cooperação com organismos externos, por intermédio de convênios ou instrumentos similares e mediante licitação em alguns casos.

O quantitativo de avaliações constante dos dados dos questionários de avaliação dos

programas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quando comparado com a relação das avaliações encaminhadas pela SAGI/MDS, também não confere. Segundo informado pelo Ministério, no período 2004-2010, foram concluídos 80 trabalhos de natureza avaliativa, sendo que foram extraídos apenas 26 registros dos dados dos questionários de avaliação do PPA, no período 2005-2009, dos quais 23 se enquadravam nos critérios definidos para caracterizar avaliação de programas.

Identificou-se, ainda, que as oficinas realizadas pela SPI/ENAP para capacitação e aplicação do modelo lógico foram registradas como avaliação em algumas respostas das UMAs à pesquisa, assim como as auditorias operacionais realizadas pelo TCU para avaliação de programas sob a responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos.

Em síntese, constatou-se que as UMAs têm pouco conhecimento sobre as iniciativas de monitoramento e avaliação realizadas no âmbito das secretarias finalísticas dos órgãos setoriais, sendo que 11 órgãos informaram que não foram realizadas outras avaliações além do PPA, em que pese tenham sido registradas nos dados do questionário. Outros 8 órgãos não responderam a esta questão ou mencionaram que não se aplicava e apenas 3 identificaram os trabalhos realizados.

Em face o exposto, pode-se concluir que as UMAs não desempenham a atribuição que lhes foi delegada de acompanhar as inicia-

tivas e os estudos de monitoramento e avaliação desenvolvidos pelos órgãos setoriais, com vistas na promoção da supervisão e coordenação por parte da CMA. As práticas avaliativas ocorrem de forma fragmentada, sem o devido acompanhamento da natureza dos serviços, do que foi realizado, como foi realizado, para que foi realizado e como foram utilizados os seus resultados.

### 3. Institucionalização dos sistemas de monitoramento e avaliação

---

Segundo Ferrari (2010), “a institucionalização de um sistema avaliativo depende de um entendimento compartilhado sobre o objeto a ser avaliado, como avaliar e para que”. Tem-se, portanto, que o monitoramento e a avaliação, como instrumentos, podem ser utilizados para atender múltiplos objetivos, mas, para que a sua prática possa ser caracterizada como sistema, é necessário que os pressupostos anteriormente relacionados sejam atendidos e compartilhados pelos atores envolvidos e, especialmente, por aqueles que utilizarão os resultados.

No que diz respeito ao sistema de monitoramento e avaliação do PPA, esses três requisitos foram definidos no Manual de Avaliação para as avaliações do Plano. No entanto, observou-se nas entrevistas realizadas com as UMAs e nos comentários às respostas do questionário para avaliação anual dos programas do PPA que os conceitos estabelecidos pelo MPOG não são adequadamente compreendidos e compartilhados entre os diversos atores.

Na análise das respostas ao questionário de avaliação anual do Plano, constatou-se nos registros que diversas abordagens avaliativas são incluídas como avaliação de programa, muito embora não atendam minimamente aos critérios geralmente aceitos para tanto.

Observou-se que o entendimento comum das diversas abordagens avaliativas aplicadas na administração pública ainda é uma questão a ser consolidada, em que pese o esforço de disseminação da SPI/MPOG, disponibilizando aos gestores públicos informações circunstanciadas sobre os fundamentos teóricos relacionados à avaliação de programas, por meio de manuais e orientações para avaliação anual dos programas do PPA, bem como da realização de cursos de capacitação e oficinas de trabalho para aplicação do modelo lógico.

Cabe ressaltar, no entanto, conforme salientado pelo secretário executivo do MDS, Rômulo Paes, no Seminário realizado pela ENAP sobre a institucionalização do monitoramento e avaliação do Governo Federal, em novembro de 2010, que, entre os órgãos que já apresentam uma experiência consolidada em avaliação, há uma convergência conceitual “para além das introduções”, apesar da ausência de uma coordenação dessas iniciativas. No entanto, essa constatação não pode ser generalizada para toda a administração pública federal, conforme pode ser evidenciado na análise dos dados.

Além disso, constata-se que no Brasil não existem normas, diretrizes ou padrões gerais que estabeleçam os requisitos necessários para regulamentar as atividades de monitora-

mento e avaliação no âmbito da administração pública federal, ou seja, não existe uma política nacional de avaliação que estabeleça o que é avaliação e monitoramento, quais os objetivos a serem atingidos com a realização dessas atividades, de que forma devem ser conduzidas, quais os elementos mínimos do produto final a ser elaborado e entregue, quem pode e deve executar esse tipo de atividade e quais os critérios a serem utilizados para examinar e controlar a adequação e qualidade das atividades desenvolvidas.

Desta forma, ante a ausência de critérios, as avaliações são executadas por diversas organizações, sem que haja elementos mínimos que assegurem a natureza dos serviços realizados a título de avaliação de programas. Essa constatação dificulta a apropriação e utilização dos resultados desses trabalhos por outros atores interessados, ante a ausência de requisitos gerais que permitam assegurar a credibilidade e validade dos resultados apresentados.

O MDS, conforme mencionado neste relatório, é o único órgão na administração federal direta que dispõe de uma política de monitoramento e avaliação formal e de uma secretaria instrumentalizada para a realização dessas atividades, muito embora a principal estratégia adotada por aquele órgão para a execução das avaliações seja a contratação dos serviços.

Assim, com vistas em traçar um perfil das instituições avaliadoras, tomando-se por base as informações constantes dos questionários de

autoavaliação anual dos programas do PPA, observou-se que as avaliações realizadas no âmbito dos programas de governo são executadas principalmente por instituições de ensino superior e entidades a elas vinculadas, destacando-se, ainda, o IPEA, a CGU e o TCU, além das avaliações internas dos respectivos órgãos e aquelas conduzidas pelo MPOG.

Com base nessas evidências, pode-se depreender que as entidades vinculadas às instituições de ensino superior são os principais provedores dos serviços de avaliação no Brasil, levando-nos a inferir que, com exceção do MPOG, IPEA, TCU e CGU, que realizam essa atividade em cumprimento aos seus respectivos mandatos legais, os órgãos governamentais da administração direta no nível federal, em geral, não desenvolveram internamente as competências necessárias para essa prática, ou seja, a capacidade avaliativa, cujos elementos, segundo Duignam (2003), requerem o conhecimento sobre o uso apropriado do modelo de avaliação a ser aplicado, assim como o desenvolvimento das habilidades necessárias inerentes ao processo de avaliação e uma estratégia institucional para a seleção dos objetos a serem avaliados.

Essa constatação mostra-se relevante, na medida em que se identificou, também, que a questão conceitual ainda não se apresenta devidamente consolidada entre os gestores dos programas, bem como, para implementação efetiva de um modelo de gestão de resultados, como o adotado no Brasil, as funções monitoramento e avaliação devem



ser adequadamente instituídas no âmbito do ciclo de gestão.

Desta forma, pode-se concluir que sistemas de avaliação de programas governamentais, considerados aqueles formalmente instituídos, com estrutura e instrumentos devidamente organizados e implementados, com atividades regulares e contínuas, estão circunscritos aos órgãos governamentais com competências legais para tanto: MPOG e IPEA; CGU e TCU (avaliações realizadas no âmbito de auditorias), assim como a SAGI/MDS, muito embora esta não se apresente como executora direta de avaliações. Além desses, tem-se aquelas modalidades de avaliação desenvolvidas para fins específicos, como as avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) e as pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como aquelas que são realizadas por entidades vinculadas a instituições de pesquisa, como, por exemplo, a FIOCRUZ. No entanto, não foi possível identificar e construir, com base nas informações obtidas junto as UMAs e nos dados das avaliações anuais dos programas do PPA, os tipos, instrumentos metodológicos e formas de utilização das avaliações identificadas que pudessem ser caracterizados como sistemas de avaliação.

Tampouco foi possível construir o mapa dos sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo federal, considerando que os canais de comunicação entre esses sistemas, que seriam intermediados pelas UMAs e articulados e coordenados pela CMA, não se estruturaram, muito embora outros sistemas existam.

Percebe-se a compatibilidade e interoperabilidade entre os InfraSigs e o SIGPlan, como sistemas complementares, uma vez que informações disponíveis nos InfraSigs alimentam o SIGPlan. Não obstante essa interseção, os InfraSigs são sistemas primários de planejamento, controle e monitoramento dos órgãos setoriais e não subsistemas do SIGPlan. Representam instrumentos de apoio à gestão dos órgãos setoriais adequados às demandas internas.

Assim, exceto quanto à SAGI/MDS, não foram identificados sistemas integrados de monitoramento e avaliação, segundo os elementos deste Levantamento.

No entanto, conforme apresentado por Leeuw e Furubo (2008), os sistemas de M&A podem ser considerados dentro de uma tipologia mais abrangente de sistemas de avaliação, os quais, baseado no *International Atlas of Evaluation* (FURUBO et al., 2002) e no *Roots of Evaluation* (ALKIN, 2004), podem se configurar, além dos sistemas de M&A, como: sistemas de monitoramento de desempenho, sistemas de auditoria de desempenho, fiscalização e *oversight*, sistemas de avaliações (quase) experimentais e *evidence-based policy movement* e sistemas de avaliação e certificação (*accreditation*).

Segundo os critérios apresentados por Grau e Bozzi (2008), os sistemas de monitoramento e avaliação são instrumentos de monitoramento institucionalizados para acompanhamento e mensuração de resultados, com vistas em assegurar que os resultados esperados possam ser alcançados, bem como aperfeiçoados, contribuindo para a melhoria da gestão

e favorecendo a *accountability* dos gastos públicos. Esses sistemas são classificados na proposta por Leeuw e Furubo como sistemas de monitoramento do desempenho.

Desta forma, considerando as peculiaridades inerentes à administração pública brasileira, pode-se considerar que, além dos sistemas de monitoramento e avaliação do PPA e do MDS, os sistemas de monitoramento do MEC (Painel e InfraSig) e do Ministério da Saúde (SISPlam, Sala de Situação em Saúde e Mais Saúde) atendem a tais critérios.

## 4. Conclusão

Com base nas evidências apresentadas neste Levantamento, constatou-se que parte significativa dos órgãos setoriais (ministérios) ainda não implementou sistemas avaliativos próprios, sendo dependente dos instrumentos de planejamento e gestão disponibilizados pelo órgão central de planejamento e orçamento, bem como das metodologias e do sistema de informação (SIGPlan) para o monitoramento e avaliação de seus programas (15 dos 25 órgãos que responderam à pesquisa realizada).

Esse fato é preocupante, na medida em que os diversos trabalhos realizados sobre a consistência, eficácia e eficiência do modelo de planejamento governamental, assim como do modelo de gestão e avaliação demonstram inúmeras fragilidades que podem comprometer os resultados dos programas e os objetivos a serem atingidos.

Além disso, trabalhos anteriormente realizados pelo TCU demonstram que a SPI ainda enfrenta dificuldades na coordenação e orientação do Sistema de Planejamento, no que se refere à comunicação com os órgãos setoriais, às atividades de capacitação e ao SIGPlan, cuja qualidade das informações examinadas, em alguns casos, não refletia a real execução dos programas pelos órgãos responsáveis.

Como agravante, tem-se que o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA não foi capaz de dar cumprimento às funções que lhe foram atribuídas, não obstante a sua normatização e estruturação em todos os níveis. Essa questão, no momento em que o sistema está sendo reestruturado, deve ser objeto de acompanhamento pelos órgãos de controle, com vistas em assegurar que o investimento até então realizado no desenvolvimento da cultura e dos instrumentos de monitoramento e avaliação não sejam descontinuados e perdidos.

Ademais, com as mudanças introduzidas pelo novo PPA (2012-2015), cujo modelo não mais utiliza o binômio programa-ação, tampouco o SIGPlan, a descontinuidade na utilização dos atuais instrumentos de monitoramento e avaliação, para esta parcela considerável dos órgãos setoriais, demandará do órgão central de planejamento uma capacidade mais bem estruturada para supervisionar, coordenar e apoiar os ministérios em diferentes níveis de organização e maturidade.

Esse novo modelo de planejamento passará a exigir a estruturação de mecanismos de monitoramento que permitam mensurar os níveis de desempenho setorial, considerando tanto o nível operacional como tático. Essa constatação reforça a necessidade de um acompanhamento minucioso dos processos de monitoramento e avaliação que serão construídos para assegurar a *accountability* governamental.

Cabe destacar, ainda, que os programas de governo na forma utilizada para elaboração do plano e dos orçamentos não representam, ampla e adequadamente, o modelo de gestão e estruturação das ações implementadas para execução das políticas setoriais. Desta forma, os indicadores de desempenho a eles associados não representam efetivamente o resultado alcançado, tendo em vista que não refletem adequadamente as mudanças associadas às intervenções governamentais (impacto).

Com isso há uma perda de informações na análise das avaliações de programas do PPA, com incremento nos custos transacionais, em prejuízo da *accountability* das ações governamentais.

No que se refere às demais avaliações realizadas no âmbito dos órgãos setoriais, exceto quanto ao MDS, constatou-se que elas ocorrem de forma fragmentada, sem o devido acompanhamento da natureza dos serviços, do que foi realizado, como foi realizado, para que foi realizado e como foram utilizados os seus resultados. As UMAs não acompanham ou sequer tomam conhecimento dessas iniciativas, a menos que sejam informadas na avaliação anual do PPA, no momento do preenchimento do questionário de autoavaliação pelos gerentes dos programas.

Observou-se, ainda, que o entendimento comum das abordagens avaliativas é uma questão a ser consolidada no âmbito da administração direta. Essa constatação é relevante, na medida em que, no Brasil, não existem normas, diretrizes ou padrões gerais que estabeleçam os requisitos necessários para regulamentar as atividades de monitoramento e avaliação na administração pública federal, ou seja, não existe uma política nacional de avaliação que estabeleça o que é avaliação e monitoramento, quais os objetivos a serem atingidos com a realização dessas atividades, de que forma devem ser conduzidas, quais os elementos mínimos do produto final a ser elaborado e entregue, quem pode e deve exe-

cutar esse tipo de atividade e quais os critérios a serem utilizados para examinar e controlar a adequação das atividades desenvolvidas.

O MDS é o único órgão na administração federal direta que dispõe de uma política de monitoramento e avaliação formalizada e de uma secretaria instrumentalizada para realização dessas atividades, muito embora a principal estratégia adotada pelo órgão para execução das avaliações seja a contratação desses serviços.

Trata-se de um modelo inovador na administração pública, que merece um estudo específico para a identificação dos fatores necessários e determinantes para a sua instituição, bem como da sustentabilidade dos processos constituídos de monitoramento e avaliação, custos e utilização com vistas em identificar os benefícios gerados e a adequação desse modelo para disseminação em outros órgãos.

Por outro lado, merecem destaque outras iniciativas implementadas em alguns órgãos da administração direta, em especial quanto à implementação de sistemas de monitoramento organizados no âmbito dos modelos de planejamento e gestão dos respectivos ministérios, como, por exemplo, os InfraSigs

(MEC, MS, MAPA, MTur e MCT) e os sistemas de monitoramento Painel de Controle (MEC), Sala de Situação em Saúde e Mais Saúde (MS).

Em suma, pode-se concluir que os sistemas de monitoramento e avaliação de programas no âmbito da administração direta do poder executivo federal ainda não estão plenamente instituídos, estruturados e implementados. Esta constatação não pode ser generalizada, considerando que em alguns órgãos, como MDS, MEC e MS, em diferentes níveis e formatos, foram organizados os respectivos sistemas, com vistas no monitoramento e/ou avaliação das ações governamentais, além do modelo único estabelecido pelo MPOG para todos os órgãos públicos.

Desta forma e considerando o processo em curso de reestruturação do modelo de planejamento e gestão governamental a ser implementado com o novo PPA, é oportuno que este Tribunal desenvolva mecanismos no intuito de acompanhar a evolução da implementação dos instrumentos de monitoramento e avaliação, dada a sua relevância para o controle do desempenho e dos resultados das ações governamentais, com vistas na adequada governança, melhoria da gestão e promoção da *accountability* dos gastos públicos.

## Referências bibliográficas

---

ALKIN, Marvin (Org). **Evaluation Roots**: tracing theorists's views and influences. California: Sage Publications, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação**: plano plurianual 2004-2007: ano base 2004. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação**: plano plurianual 2004-2007 exercício 2006: ano base 2005. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação**: plano plurianual 2004-2007 exercício 2007: ano base 2006. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação**: plano plurianual 2004-2007 exercício 2008: ano base 2007. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação**: plano plurianual 2008-2011 exercício 2009: ano base 2008. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2009a.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual técnico de orçamento MTO 2011**. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal, 2010a.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2008-2011**: exercício 2010: ano base 2009: manual de Avaliação. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2010b.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2008-2011**: exercício 2011: ano base 2010: manual de Avaliação. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011a.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2105**. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Planejamento do SUS**: uma construção coletiva organização e funcionamento. Brasília, DF: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, 2009b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Mais gestão é mais saúde**: governança para resultados no Ministério da Saúde. Brasília, DF: Secretaria Executiva, 2009c. (Textos Básicos em Saúde. Série B).

- DUIGNAN, Paul. Mainstreaming Evaluation or Building Evaluation Capability? Three Key Elements. **New Directions for Evaluation**. San Francisco, n.99, fall, p.7-21, 2003.
- FERRARI, Rafael M. **Uma ideia cujo tempo chegou**: a institucionalização da avaliação de políticas públicas em educação no contexto do governo federal. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- FURUBO, Jan-Eric; RIST, R. C; SANDAHI, Rolf. **International Atlas of Evaluation**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002.
- GRAU, Nuria C; BOZZI, Sonia O. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina**. Banco Mundial e CLAD, 2008. (Documentos Estudios de Casos del CLAD, n. 3).
- KUSEK, Jody Z; RIST, Ray C. **Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System**. Washington: The World Bank, 2004.
- LEEUW, Frans L.; FURUBO, Jan-Eric. Evaluation Systems: What are They and Why Study Them?, **Evaluation**, v. 14, n. 2, p. 157-169, 2008.
- LÓPEZ et al. (Ed.). **Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe**: II conferência regional de M&E. BID, 2007.
- MARTINS, Humberto F. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina**: informe nacional Brasil. Banco Mundial e CLAD, 2007. (Documentos Estudios de Casos del CLAD, n. 3).
- MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. **Gestão e avaliação no contexto do Plano Plurianual (PPA)**: institucionalização sem impacto? Banco Mundial, 2006.
- MOREIRA NETO, Diogo de. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, 2003.
- MOYNIHAN, Donald P. **The Dynamics of Performance Management**: constructing information and reform. Washington, District of Columbia: Georgetown University Press, 2008.
- PATTON, Michael Q. **Utilization-Focused Evaluation**. 4. ed. California: Sage Publications, Inc., 2008.
- SILVA, Ricardo T. **Relatório Técnico**: eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002.
- VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação das Políticas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome do Brasil. Brasil: UNESCO, 2006.
- WEISS, Carol H. **Evaluation**. 2. Ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc., 1998.