

Onze. Número de artigos que compõem a publicação que você tem em mãos. Escritos por servidores públicos, pesquisadores e docentes, os artigos trazem à luz discussões e tópicos essenciais sobre gestão pública de diversas perspectivas. Três são os movimentos que estruturam o livro: gestão, pessoas e democracia. Pilares fundamentais para o setor público cumprir com sua missão.

tópicos essenciais
sobre gestão pública



Governador do Estado de São Paulo

Geraldo Alckmin

Secretário de Planejamento e Gestão

Marcos Antonio Monteiro

Subsecretário de Gestão

Luiz Antonio Pacheco

Unidade Central de Recursos Humanos

Coordenador

Ivani Maria Bassotti

Autores

Cassiana Montesião de Sousa
Elza Fátima Rosa Veloso
Evelyn Levy
Fernando Meloni de Oliveira
Gabriela Spanghero Lotta
Guilherme Siqueira de Carvalho
Gustavo Ungaro
Joel Souza Dutra
José Antônio Carlos
João Marcelo de Souza Gomes
Leonardo Nelmi Trevisan
Marcos Fernandes Gonçalves da Silva
Hamilton Coimbra Carvalho
Maria Thereza Rubim C. Soares
Murilo Lemos de Lemos
Roberto Agune
Sinésio Pires Ferreira
Tarcila Peres Santos
Walter Sigollo

tópicos essenciais sobre gestão pública

Organização de

Ivani Maria Bassotti
Thiago Souza Santos

Coordenação editorial

Líliá Ramadan Veríssimo de Lima
Thiago Souza Santos

Editoração eletrônica

Helenice Alberto
Juhmco Hanada

Projeto gráfico e capa

Helenice Alberto
Thiago Souza Santos

Normalização bibliográfica

Ana Cristina de Souza Leão
Norma Batista Nórdia
Ruth Aparecida de Oliveira

Edição de texto

Eloisa Pires
Newton Sodré

Catálogo na fonte

Elena Yukie Harada

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Divisão de Pesquisa Documental e Biblioteca da Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, SP, Brasil)

Tópicos essenciais sobre gestão pública / organizadores Ivani Maria Bassotti, Thiago Souza Santos; autores Cassiana Montesião de Sousa ...[et al.]. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

330 p.

ISBN: 978-85-7285-155-8

1. Gestão pública. 2. Gestão de pessoas no setor público. 3. Transparência pública. I. Bassotti, Ivani Maria (org.). II. Santos, Thiago Souza (org.). III. São Paulo (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. Unidade Central de Recursos Humanos.

CDD – 350

Escola de Governo e Administração Pública

Unidade Pinheiros
Rua Alves Guimarães, 429 – 05410-000 – São Paulo-SP

Unidade Cidade Universitária
Avenida Prof. Lineu Prestes, 913 – 05508-000 – São Paulo – SP

Sumário

Apresentação 7

um | gestão

Políticas públicas: novos desafios à luz
das transformações do Estado 15

Gabriela Spanghero Lotta

Desafios contemporâneos à gestão pública 43

Evelyn Levy

Planejamento público e avaliação de políticas 69

Cassiana Montesião de Sousa; Tarcila Peres Santos

Sinéio Pires Ferreira

“Meu chefe é quem deveria estar aqui” 117

Roberto Agune; José Antônio Carlos

dois | pessoas

O futuro da carreira e do emprego no setor
público 147

Leonardo Nelmi Trevisan; Elza Fátima Rosa Veloso

Competências e incompetências: provocações sobre a
gestão estratégica das pessoas no setor público 173

Murilo Lemos de Lemos

Os desafios da gestão por competências em empresa
pública 211

Maria Thereza Rubim C. Soares; Walter Sigollo

Desenvolvimento da liderança na administração
pública 231

Joel Souza Dutra

três | democracia

Transparência e gestão pública: o paradigma da
cultura de transparência 261

Fernando Meloni de Oliveira; João Marcelo de Souza Gomes

Participação, controle e transparência por meio das
ouvidorias públicas 289

Gustavo Ungaro; Guilherme Siqueira de Carvalho

Economia política da corrupção:
os gestores públicos e as questões éticas 313

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva;

Hamilton Coimbra Carvalho

Apresentação

Onze. Número de artigos que compõem a publicação que você tem em mãos. Escritos por servidores públicos, pesquisadores e docentes, os artigos trazem à luz discussões e tópicos essenciais sobre gestão pública de diversas perspectivas. Três são os movimentos que estruturam o livro: gestão, pessoas e democracia. Pilares fundamentais para o setor público cumprir com sua missão, tarefa que não é simples. Os desafios são do tamanho de nosso país.

um | gestão

Os primeiros dois capítulos traçam um grande panorama da gestão pública e apontam os principais desafios a serem enfrentados a fim de efetivar políticas públicas. Para tanto, é essencial que o planejamento governamental esteja bem estruturado e haja monitoramento e avaliação dessas políticas, tema abordado no terceiro artigo do livro.

E fechando a primeira seção: inovação. Com linguagem agradável e acessível, os autores mostram como se deu a mu-

dança do modelo mental criado pela sociedade industrial para a nossa, pós-industrial, na qual o conhecimento passa a ser o recurso mais valioso.

Se conhecimento é valor, por meio deste livro os autores generosamente agregam valor ao transmitir todo seu conhecimento e, mais que isso, fazer proposições práticas de ações que devem ser conduzidas por governos que queiram responder à altura aos desafios a eles impostos.

dois | pessoas

A seção dois se abre com uma discussão bastante interessante sobre carreiras públicas. A abordagem dos autores foge do tradicional. Fala-se sobre a obsolescência programada de muitas funções que vêm sendo substituídas pela robótica e pelo big data. Percebe-se que mesmo funções que se achavam protegidas da robótica, por exercerem atividades de julgamento/decisão, estão sendo substituídas. No setor público, essa é uma discussão essencial e importante, pois governará as decisões futuras sobre a política de recursos humanos.

Em seguida, um artigo que perpassa diversos temas relacionados à gestão de pessoas. Recrutamento e seleção, gestão do desempenho, treinamento, gestão por competências, motivação. O autor faz uma leitura desses temas com base em sua vivência no setor público.

O sétimo artigo do livro aborda a implementação da gestão por competências na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). Nele, os autores expõem como se deu esse processo, um retrato prático e bem-sucedido da gestão por competências aplicada em empresa pública.

Para fechar a seção pessoas, Joel Dutra fala sobre o desenvolvimento de lideranças, assunto que deveria estar na agenda de todas as organizações públicas. Com maestria, o autor mostra as bases da legitimidade da liderança, passando por uma análise dos fatores que fazem a diferença nesse processo. Didaticamente, apresenta ainda os passos para o desenvolvimento das lideranças, dos quais você, leitor atento, poderá se apropriar.

três | democracia

Fechamos o livro com democracia, abordada não como formalidade jurídico-política, mas como valor. Pilar fundamental da atuação e práticas da gestão pública. E se falamos em democracia como valor, pensamos logo em governo do povo e participação. O Estado não está afastado da sociedade, mas passa a ser entendido como ferramental, técnica administrativa da sociedade para organizar a vida da coletividade. Nesse sentido, toda informação e todo documento produzidos são essencialmente sociais, logo, o Estado não é proprietário da informação, mas um gestor da informação, que é pública. A transparência é um dos pilares da democracia como valor, pois amplia o controle social sobre os agentes públicos.

E a transparência é o foco dos artigos nono e décimo do livro. No artigo nono, o foco é o contexto de edição da lei de acesso à informação e as implicações, para a gestão pública, dessa lei e da emergência de uma cultura de transparência. Já no artigo décimo, a transparência é tratada da ótica das ouvidorias públicas e de seu papel como instrumento de participação e controle social.

Por fim, abordamos os temas da corrupção e da ética no setor público. Seja pelo viés do controle ou do comportamento

humano, o tema instiga. Discutem-se quais fatores propiciam os desvios éticos e, principalmente, mostram que, muitas vezes, os problemas não são necessariamente de caráter, mas de condições que favorecem os deslizes.

* * *

Enfim, o espaço de reflexão sobre gestão pública que esta publicação abre deve ser ocupado por todos os interessados. Dos desafios das políticas intersetoriais às questões éticas, os artigos aqui apresentados oferecem um bom percurso literário. Por isso, recomendamos que ele seja lido e relido: um livro não pode se esgotar em uma única leitura. Ele é vivo e interage com nosso contexto, com os acontecimentos de nossa vida. E a cada leitura uma nova perspectiva se abre.

Boas leituras!

julho de 2016

um

gestão

Planejamento público e avaliação de políticas

Cassiana Montesião de Sousa

Coordenadora de planejamento e avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão.

Tarcila Peres Santos

Especialista em políticas públicas da Secretaria de Planejamento e Gestão.

Sinésio Pires Ferreira

Assessor da Secretaria de Planejamento e Gestão.

INTRODUÇÃO

Planejamento e avaliação são dois processos complementares. Se por planejar entende-se antever um futuro desejado, definir uma estratégia para alcançá-lo, traçar os caminhos e identificar os passos necessários para tanto, avaliar significa verificar se os passos previstos estão sendo dados, se os caminhos percorridos são os melhores para se chegar ao destino desejado e se esse destino foi, de fato, atingido. A necessidade do primeiro é evidente, pois não se vai a lugar nenhum sem se decidir *a priori* o destino a que se quer chegar e de que modo. E é esse caráter apriorístico do planejamento que exige sua avaliação, não só porque o futuro é inescapavelmente incerto, mas também porque planejar implica antecipar percepções, interações, comportamentos e respostas de diferentes agentes que dependem das conjunturas sociais, econômicas e políticas, sobre as quais os gestores têm pouca ou nenhuma influência. Ademais, não custa

ressaltar que, no caso do governo, os recursos utilizados para a implantação de políticas, programas e projetos são públicos, logo, tais iniciativas devem gerar resultados relevantes para a sociedade e ser geridas com a máxima eficiência e economicidade.

A Figura 1 mostra a complementaridade do planejamento e da avaliação. Da ótica do planejamento, a figura destaca as conexões lógicas — cadeia de resultados — entre os resultados esperados pela atuação governamental e os passos previstos para que tais resultados sejam alcançados. Assim, para transformar a situação atual na direção desejada, é preciso definir os **resultados** que se quer alcançar; os **produtos** que deverão ser gerados

FIGURA 1: PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO



para alcançá-los e a quem devem ser entregues; e quais e quantos **recursos** devem ser mobilizados para gerá-los e distribuí-los. Decerto, por trás dessas definições, há uma opção estratégica, ou ao menos teórica, representada por um conjunto de hipóteses sobre as relações de causa e efeito entre cada um desses passos e os que os sucedem, que deverão transformar a situação atual para a desejada.

A “validade” desses pressupostos deve ser verificada da ótica da avaliação. Para cada passo (recursos, produtos, resultados) pode haver um ou mais procedimentos avaliatórios específicos, com vistas a fazer essa verificação. No âmbito dos recursos, pode-se avaliar se os que estão disponíveis são suficientes para gerar os produtos previstos, se a forma adotada para organizá-los é a mais adequada (avaliação de processo) ou a mais econômica (avaliação de eficiência) para gerar os produtos previstos. Da perspectiva dos produtos, é possível verificar se o volume gerado corresponde ao previsto (avaliação de eficácia) ou se estão sendo entregues no prazo estimado e para o público almejado. Da ótica dos resultados, a avaliação pode verificar se as entregas, de fato, fazem diferença na vida de seu público-alvo ou da comunidade em que se encontram (avaliação de impacto).

De modo geral, pode-se mesmo avaliar a validade das hipóteses que sustentam a lógica da intervenção. Como se vê, a palavra avaliação carrega múltiplos significados, que correspondem a distintos procedimentos passíveis de serem adotados, mas todos eles visam verificar a validade dos pressupostos do planejamento.

O sucesso das iniciativas governamentais depende, portanto, da qualidade desses dois elementos essenciais e indissociá

veis: o planejamento e a avaliação. O Manual de Planejamento, Monitoramento¹ e Avaliação, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, afirma:

(...) boas intenções, programas e projetos ambiciosos e grandes volumes de recursos financeiros não são suficientes para garantir que os resultados sejam atingidos. A qualidade dos planos, programas e projetos e a adequação da forma de utilização dos recursos são fatores críticos de sucesso. Para ampliar as probabilidades de sucesso deve-se atentar para áreas comumente mais frágeis dos programas e projetos (...) (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 2009, p. 6).

E conclui:

Bom planejamento combinado com o adequado monitoramento e avaliação são decisivos para garantir a efetividade dos programas e projetos. O bom planejamento ajuda a focalizar os resultados que importam, enquanto o monitoramento e a avaliação permitem aprender com os desafios e sucessos do passado e informar os tomadores de decisão se as atuais e as futuras iniciativas são as mais adequadas para melhorar a vida das pessoas e ampliar suas possibilidades de escolha (Idem, p. 7).

As iniciativas da Secretaria de Planejamento e Gestão, que serão apresentadas neste artigo, buscam aprimorar os instrumentos de planejamento governamental, sobretudo o Plano Plurianual, as ferramentas e procedimentos para seu monitoramento, e difundir no âmbito da administração estadual a prática da avaliação.

1 Na Figura 1 e comentários a ela associados, apenas para simplificar a exposição, não se distinguiu o monitoramento da avaliação, mas cada um desses processos terá tratamento específico nas seções subseqüentes deste artigo.

PLANEJAMENTO: O NOVO PPA²

O orçamento está entre os mais importantes instrumentos de planejamento disponíveis aos gestores públicos. Ainda que nem sempre seja utilizado com esse fim, há consenso entre os estudiosos do tema de que o orçamento cumpre três funções: planejamento, gestão e controle (CORE, 2001). Entretanto, ainda que se admita a presença dessas três dimensões no processo orçamentário, não se pode negar que raramente recebem a mesma atenção e que, na verdade, sua convivência gera permanente tensão (CULAU, 2005). A história do processo orçamentário confunde-se com o acirramento dessas tensões, e seus eventos mais significativos correspondem às tentativas, nem sempre bem-sucedidas, de aumentar o protagonismo de uma dessas dimensões em detrimento de outra (GIACOMONI, 2007; MACHADO, 2002; CULAU, 2005).

CORE (2001) criou uma tipologia de orçamento segundo o grau de predominância dessas dimensões, que, grosso modo, sugere sua trajetória histórica:

1. orçamento tradicional: centra-se no controle dos gastos e no cumprimento de tetos orçamentários estipulados às unidades orçamentárias em termos de objetos de gasto (pessoal, serviços de terceiros, etc.). Seu sistema de informações se vale da classificação pormenorizada das despesas, segundo esse critério (CORE, 2001, p. 18);
2. orçamento de desempenho: preocupa-se com o trabalho a ser feito e as realizações a serem alcançadas, e seu sistema

2 As opiniões contidas nesta seção são de exclusiva responsabilidade dos autores.

de informações delimita funções, projetos e atividades, evidenciando as necessidades de recursos necessários aos trabalhos a serem realizados (CORE, 2001, p. 18); e

3. orçamento-programa: visa a racionalizar o processo de fixação das políticas públicas, por meio da avaliação das alternativas de atuação. Isso implica a necessidade de informações sobre seus resultados, inclusive do volume de produtos por elas gerados (CORE, 2001, p. 18; e CULAU, 2005, p. 203).

A evolução do processo orçamentário brasileiro é bom exemplo dessa concepção. Em sua origem, era evidente a predominância da dimensão de controle, que pode ser constatada na definição da lei orçamentária proposta pelo ministro Aliomar Baleeiro, um dos grandes juristas brasileiros, cuja obra ainda é referência nos campos do Direito Tributário e Administrativo:

(...) ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do País, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei (BALEIRO, 1955).

Desde então, foram várias as iniciativas para ampliar o escopo do orçamento, buscando integrá-lo aos processos de gestão e planejamento públicos. Um dos marcos dessa trajetória foi a promulgação da Lei n. 4.320, em março de 1964, nos últimos dias do governo João Goulart. Essa lei, que já completou 50 anos e passou sem maiores percalços por três mudanças constitucionais, ainda hoje rege os orçamentos públicos.

São inúmeros os legados e as virtudes dessa lei, como a introdução do conceito de orçamento-programa na legislação

brasileira³ e o que Conti e Pinto (2014) ressaltaram: “*a formulação da lógica essencial de que programas pressupõem correlação finalística entre dotação de valores para atingir metas quantitativamente mensuradas em unidades de serviços e obras a serem alcançadas*”.

Mesmo com tais virtudes, os avanços implícitos na noção de orçamento-programa foram muito menores do que sugerem os termos dessa lei e são múltiplas as explicações para esse fenômeno (ver, dentre outros, CONTI; PINTO, 2014; CORE, 2001; GUEDES, 1999; e TEIXEIRA MACHADO, 1967). Uma delas (GUEDES, 1999) sustenta que, nos debates da época, o superdimensionamento dos aspectos técnicos da confecção do orçamento estaria associado a uma espécie de despolitização do orçamento, própria do período autoritário em que vivia o país.

Ao longo desse período, introduziu-se uma série de mudanças no processo orçamentário que, embora com potencial capacidade de alterá-lo em profundidade, frustrou-se quase que integralmente. O caso mais emblemático foi o artigo 15 do Decreto-lei n. 200, de 1967, que, ao promover importante reforma na administração pública brasileira⁴, estabeleceu que:

a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

3 A despeito do irônico comentário de Machado (1967): ninguém explica e ninguém, em consequência, entende, [porque] a Lei n. 4.320 passou a ser denominada a lei do orçamento-programa (p. 1.161).

4 Sobre a importância da reforma administrativa instituída pelo Decreto-lei n. 200/1967, ver Guedes (1999)

§ 1º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente ao seu Ministério e ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo.

Seu artigo 16 foi ainda mais longe, ao definir:

Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual (BRASIL, 1967).

Se esse Decreto-lei teve a virtude de dar destaque à dimensão do planejamento no processo orçamentário, seu caráter excessivamente centralizador e tecnicista, típico do regime autoritário de então, confinou o próprio orçamento à condição de mero executor dos programas definidos no plano plurianual. Isso implicaria um orçamento tão inflexível às demandas sociais (que, à época, talvez pudessem ser desconsideradas) e às vicissitudes da conjuntura que, se adotado, tornar-se-ia virtualmente inexecutável.

Não por acaso, e a despeito de suas grandes pretensões, o resultado prático desse Decreto-lei — e isso é consenso entre os estudiosos do tema — não foi muito além da “*classificação de todas as categorias econômicas em Programas e Subprogramas, subdivididos estes em Projetos e Atividades*” (MACHADO, 1967, p. 1.173). Ou seja, “*o programa assumiu a característica, apenas, de mais uma categoria de classificação ligada à estrutura da organização*” (CORE, 1999, p. 23).

Essa ênfase classificatória encontrou solo fértil naquele período e atingiu seu auge em 1974, com a publicação da Portaria

n. 9 (BRASIL, 1974), que unificou a classificação programática para todos os entes federados. O resultado desse processo foi desenhar o orçamento

utilizando o programa, o subprograma, o projeto e a atividade como simples categorias de classificação, possivelmente estanques, tal como se utilizavam antigamente pessoal, material de consumo, material permanente, serviços de terceiros e encargos diversos ou como se usam, com base na lei n. 4.320/64, as categorias econômicas. Na verdade, perdeu-se a noção de que o produto final esperado, ou seja, o objetivo quantificado em meta é o cerne do orçamento-programa (MACHADO, apud CORE, 1999, p. 24).

Assim, a pretensão de se dispor de um plano ao qual se subordinaria o orçamento frustrou-se por completo. Ao contrário, a prática orçamentária continuou distante de incorporar a dimensão de planejamento, situação que perdurou ao longo de todos os governos militares e só voltou à discussão no processo constituinte de 1988.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no que foi acompanhada pela Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, estabeleceu o chamado “sistema orçamentário”. Seu artigo 165, que abre a “Seção II — Do Orçamento”, determina⁵:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;*
- II - as diretrizes orçamentárias;*
- III - os orçamentos anuais.*

Ao Plano Plurianual (PPA) cabe estabelecer “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de

5 Para um histórico dos debates na Assembleia Constituinte sobre o sistema orçamentário, v. Afonso (1999).

capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, art. 165, §1º).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, “*incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, (e) orientará a elaboração da lei orçamentária anual (...)*” (BRASIL, 1988, art. 165, §2º)

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA), que compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social, estabelece “*estimativa da receita e fixação da despesa orçamentária e autoriza anualmente dotações orçamentárias para cada categoria de programação (...)*” (GREGGIANIN, 2005, p. 13).

Assim, a Constituição Federal de 1988 resgata a dimensão de planejamento no âmbito do sistema orçamentário e, acompanhando o Decreto-lei n. 200/1967, define um instrumento próprio para corporificá-la: o Plano Plurianual. Ainda que seus resultados não tenham sido os esperados, como se verá adiante, provocaram importantes mudanças no processo orçamentário brasileiro. Os primeiros PPAs, se pouco contribuíram para essas mudanças, permitiram acumular conhecimentos que se materializaram no PPA do governo federal de 2000-2003. O maior avanço que esse plano introduziu foi dar relevo ao programa como unidade de gestão, também incorporado ao orçamento, abandonando a chamada classificação funcional-programática.

A nova centralidade do programa na estrutura orçamentária representou muito mais que o estabelecimento de uma lin-

guagem comum aos seus instrumentos, o que já seria um grande avanço, mas também levou a: i) explicitação das políticas públicas pretendidas em face das previsões orçamentárias; ii) maior transparência do orçamento, revelando o esforço fiscal dirigido aos diferentes programas; iii) desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento dos resultados dos programas e ações; e iv) maior visibilidade das mudanças nas prioridades governamentais, refletidas nas alterações do plano (PAULO, 2010, p. 178). Esses legados — maior transparência e desenvolvimento de instrumentos de gestão — perenizaram-se no processo orçamentário brasileiro.

Porém, as ambições daquele PPA eram muito maiores do que os avanços obtidos, pois pretendiam implementar uma gestão voltada prioritariamente a resultados⁶. Não é tão simples explicar esse descompasso entre a intenção e o resultado do PPA, mas, talvez, os conflitos interpretativos⁷ de seu papel no sistema orçamentário⁸ sejam uma boa pista. Para Faria (2011), por exemplo, foram exatamente esses conflitos que contaminaram a estruturação e a organização do PPA na esfera federal — que se reproduziu nas demais Unidades da Federação — e transforma-

6 Ver Paulo (2010).

7 Para uma síntese desse debate, ver Faria (2011).

8 Possível fonte desses conflitos reside no fato de até hoje não ter sido elaborada a lei complementar prevista na Constituição Federal, que disporia sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (BRASIL, 1988, art. 165, §9º).

ram-no em uma espécie de orçamento, exaustivo e detalhado, distanciando-se do que se espera de um plano estratégico, seletivo e concentrado nas prioridades (FARIA, 2011).

A conclusão semelhante chegou Greggianin (2005), após avaliar o PPA do governo federal de 2004 a 2007. Para ele, esse instrumento assumiu estrutura idêntica à orçamentária, despidendo-se do papel que lhe foi atribuído pela Constituição. Sua conclusão, em boa medida ainda válida, foi a de que o PPA, à medida que foi ganhando estrutura e linguagem programática idêntica à orçamentária, adquiriu as vicissitudes que atingem o próprio processo orçamentário quanto ao caráter financeiro, detalhista e rígido (GREGGIANIN, 2005, p. 18) e, assim, distanciou-se de seu papel constitucional: o do planejamento governamental. Outros estudos e avaliações de diferentes PPAs chegaram a conclusões semelhantes⁹, como o de Sanches (2007), que observou o

(...) caráter estritamente formal dos PPAs produzidos nos últimos quinze anos, cuja larga abrangência, excessivo detalhamento (autênticos “orçamentos”) e precária indicação das reais prioridades — ao lado de formulações generalizadoras —, os têm tornado destituídos de utilidade prática, pois representam mais “cardápios” (guarda-chuvas de opções para qualquer coisa que se queira fazer) do que criteriosas “escolhas”. Essa situação constitui a negação do substrato básico da ação de planejar, que é, sobretudo, avaliar, prever e escolher (...) (SANCHES, 2007).

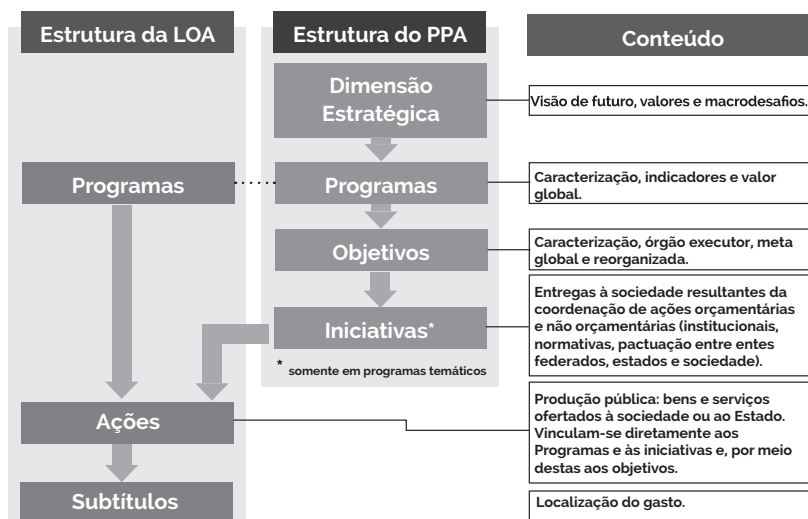
Convém chamar a atenção para o fato de que o PPA 2012-2015 do governo federal representou uma ruptura com essa visão, pois deixou de contemplar as ações individualmente, agrupando-as em iniciativas, isto é entregas à sociedade, resultantes

9 Dentre outros, Almeida; Nerosky (2006); Paulo (2010); e Padilha (2009).

da coordenação de ações orçamentárias e não orçamentárias (BRASIL, 2013). Assim, os elos diretos entre o PPA e as leis orçamentárias passaram a ser os programas, enquanto as iniciativas do PPA conectam-se às LOAs indiretamente, por meio do detalhamento das ações que as compõem (Figura 2).

Tal opção, como afirma o *Roteiro do Processo Orçamentário*, publicado pelo Ministério do Planejamento em 2013, “buscou evitar a sobreposição entre o Plano e o Orçamento, verificada anteriormente entre os dois instrumentos, e priorizar a relação de complementaridade existente entre eles” (BRASIL, 2013, p. 4).

FIGURA 2: ESQUEMA DA INTEGRAÇÃO ENTRE O PPA 2012-2015 E A LOA DO GOVERNO FEDERAL



Fonte: Brasil (2013, p. 4).

AS INICIATIVAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Embora os objetos dos estudos e diagnósticos mencionados na seção anterior tenham sido os vários PPAs do governo federal, suas conclusões se aplicam, sem maiores reparos, aos demais Unidades da Federação, inclusive São Paulo, que se espelharam na União para elaborar seus respectivos planos. Assim, pode-se afirmar que, também no caso paulista, o caráter de instrumento de planejamento do PPA foi subvertido e com ele a preocupação com os resultados ou impactos de seus programas.

Não obstante, dispõe-se desse instrumento e persistem os avanços acima mencionados que o PPA introduziu no processo orçamentário. Cabe, portanto, ao próprio governo aperfeiçoá-lo e resgatar o papel a ele atribuído pelo constituinte: o de instrumento, por excelência, de planejamento da administração pública, no âmbito do sistema orçamentário. Embora com objetivos semelhantes aos que sustentaram as mudanças do PPA do governo federal, a trajetória encontrada pelo Estado de São Paulo para promover as mudanças foi distinta.

Tal como no caso federal, a busca por resgatar a dimensão estratégica do PPA foi a motivação que levou a Secretaria de Planejamento e Gestão a realizar uma série de projetos preparatórios — dentre os quais o do Orçamento por Resultados (OpR) — e de estudos e avaliações dos PPAs estaduais anteriores. Esses estudos revelaram resultados — positivos e negativos — semelhantes aos mencionados anteriormente. Os aspectos que causaram maior preocupação e que constituíram referências im-

portantes para o redesenho do PPA foram: a) desconexão entre a dimensão estratégica do plano e os objetivos de seus programas e ações; b) pouca preocupação com seus resultados, em especial (mas não somente) de sua dimensão estratégica; c) heterogeneidade conceitual na formulação dos programas e respectivas ações; d) baixa qualidade da descrição dos resultados esperados dos programas e ações; e e) baixa qualidade dos indicadores associados a esses resultados.

Paralelamente, mediante acordo de cooperação técnica com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Secretaria de Planejamento e Gestão implementou o projeto denominado Orçamento por Resultados (OpR). Estudos pilotos em três secretarias de Estado geraram uma metodologia para a formulação de programas, explicitando seu encadeamento lógico, inclusive com a dimensão estratégica, e a definição dos resultados e das formas de medi-los. Tal metodologia foi aplicada em outros dois casos e foi objeto de profunda avaliação externa¹⁰.

Simplificadamente, o projeto do OpR visava a redesenhar a estrutura programática das secretarias que aderiram a ele. Para tanto, essa metodologia demanda a especificação clara do que é preciso fazer para atingir os resultados almejados, destacando os vínculos causais entre os diversos níveis da atuação do órgão em questão. Para isso, oferece ferramentas e conceitos comuns, que auxiliem o desenho dos programas com seus produtos e ações, bem como a escolha dos indicadores adequados para medir e acompanhar os diferentes níveis de resultados de sua atuação.

10 Para uma síntese dos resultados dessas atividades, ver São Paulo (2015).

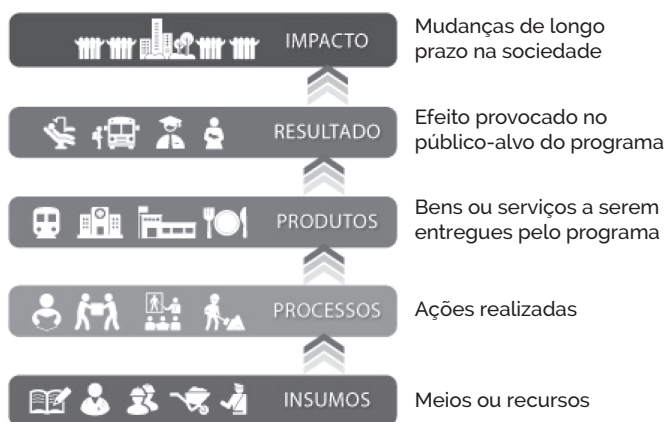
Assim, partindo dos objetivos mais amplos e de prazo mais longo estabelecidos pelas secretarias envolvidas no projeto, foram formulados os programas cujos resultados deverão contribuir para as mudanças que se esperam lograr na sociedade, expressas naqueles objetivos. Assim, formular um programa com base no OpR significa responder às seguintes questões: i) aonde se quer chegar? Ou seja, qual o resultado pretendido pelo programa e como ele contribui para o objetivo de longo prazo da secretaria? e ii) como chegar lá? Isto é, qual a intervenção, ou conjunto de produtos e ações, deve ser realizada pelo programa para que atinja o resultado almejado?

Em outros termos, uma vez definido o resultado que o programa espera alcançar, é preciso especificar e quantificar os bens e serviços que ele pretende gerar por meio de suas ações, isto é, dos processos que transformarão os insumos utilizados (recursos) em produtos a serem entregues a seu público-alvo.

Portanto, da ótica do OpR, existe, na concepção de cada programa, um encadeamento lógico-causal entre os insumos que mobiliza, os produtos que gera, os resultados que provoca e os impactos esperados na sociedade. A metodologia do Orçamento por Resultados busca explicitar essas conexões para cada programa, por meio da chamada cadeia de resultados, esquematizada na Figura 3.

Os dois primeiros níveis da cadeia — Impacto e Resultado — correspondem, respectivamente, aos objetivos de longo prazo de cada secretaria para os quais o programa se propõe a contribuir (impactos na sociedade) e aos resultados do programa propriamente ditos. Os níveis seguintes representam os Produtos

FIGURA 3: CADEIA DE RESULTADOS DE UM PROGRAMA



Fonte: São Paulo (2015 b).

Disponível em <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=14>.

(bens ou serviços) que devem ser gerados por meio das ações do programa (que combinam Processos e Insumos), objetivando o alcance do resultado. Impactos, Resultados e Produtos são mensurados por um ou mais indicadores próprios, a fim de permitir a aferição tanto da situação atual (que se pretende modificar), quanto dos avanços obtidos ao longo da execução do programa (em direção àquela mudança).

Uma vez desenhada, essa metodologia foi testada em outros órgãos da administração estadual e submetida a rigoroso processo de avaliação externa. Somente após esses passos, considerou-se passível de ser aplicada a toda a estrutura programática do governo do Estado de São Paulo, por meio da elaboração de seu Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019.

PLANO PLURIANUAL 2016-2019

O Decreto n. 61.174, de 18 de março de 2015, fixou as normas para a elaboração do PPA 2016-2019. Dentre elas, importa ressaltar a expressa no §2º do artigo 3º: “*A metodologia para elaboração, monitoramento da execução e avaliação de Programas e Ações é a do Orçamento por Resultados, de acordo com o previsto no Decreto n. 57.958, de 5 de abril de 2012*” (SÃO PAULO, 2015 a).

Essa determinação, além de demonstrar a disposição do governo do Estado de São Paulo em caminhar no sentido de uma gestão dirigida a resultados, revelou a necessidade de rever seu principal instrumento de planejamento — o PPA —, adotando também a ótica do OpR em sua elaboração. Não é o caso de descrever aqui as inúmeras alterações no processo de elaboração do PPA que tal opção exigiu. Mas algumas questões, menos óbvias, que também decorreram dessa opção, merecem ser comentadas.

A mais geral delas tem a ver com o fato de os PPAs anteriores exibirem “*excessivo detalhamento e precária indicação das reais prioridades governamentais*” (SANCHES, 2007), o que torna ambíguos os papéis a serem cumpridos pelo próprio plano e pelas demais leis orçamentárias. Para superar essa ambiguidade, optou-se por introduzir mudanças no processo orçamentário, ainda que graduais, a fim de evitar potenciais riscos que alterações abruptas poderiam gerar.

Dentre essas mudanças, cabe destacar o maior relevo dado à dimensão estratégica do PPA, tornando-a parte integrante do plano, inclusive associando seus objetivos estratégicos a indicadores a serem monitorados ao longo do período de sua vigên-

cia¹¹. Na elaboração do PPA, essa dimensão também foi reforçada, uma vez que, dentre as especificações dos programas, incluiu-se a identificação explícita dos objetivos estratégicos para os quais cada um deles pretende contribuir.

No âmbito dos programas, deu-se relevo a seus indicadores e respectivas metas, buscando ressaltar essa dimensão do PPA que, normalmente, é obscurecida pelas inúmeras minudências associadas a seus produtos e respectivos indicadores. Isso também visa a enfatizar o papel do PPA como instrumento de planejamento governamental, que não deve ser desprezado em favor de questões afeitas à execução das ações e à geração de seus respectivos produtos.

Também convém destacar que, nesse PPA, optou-se por relacionar cada programa aos produtos que ele se propõe a gerar, independentemente das ações a serem implementadas para tanto. Essa opção tem, pelo menos, duas consequências importantes: torna mais transparentes os resultados dos programas, as formas de medi-los e o estabelecimento de suas metas; e retira do PPA parte daquele detalhamento excessivo que se mencionou anteriormente. Além disso, ao fazê-lo, dá novo *status* à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que passa a ser o instrumento legal que define as metas a serem buscadas a cada ano de vigência do PPA.

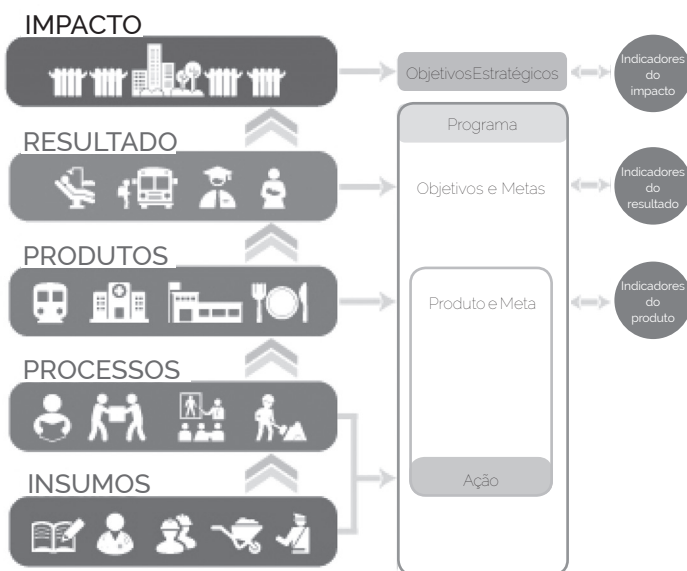
Essas inovações de caráter estrutural aproximaram o PPA da ótica do Orçamento por Resultados, até então implantada na revisão da estrutura programática de apenas algumas secretarias

11 Tal decisão está expressa no art. 2º do citado Decreto n. 61.174.

de Estado e órgãos governamentais. Transpor essa metodologia para o conjunto do governo foi outro desafio enfrentado pela Secretaria de Planejamento e Gestão, que contou com a colaboração de todas as demais secretarias de Estado, durante o processo de elaboração do plano.

Um passo importante, originário daquelas experiências iniciais, foi traduzir os conceitos do OpR à linguagem orçamentária. A Figura 4 busca ilustrar esse relacionamento. Como se vê, a dimensão dos impactos da cadeia de resultados corresponde aos objetivos estratégicos que orientaram a elaboração do PPA e que são, em última instância, os sinalizadores da estratégia governa-

FIGURA 4: DA CADEIA DE RESULTADOS À ESTRUTURA PROGRAMÁTICA



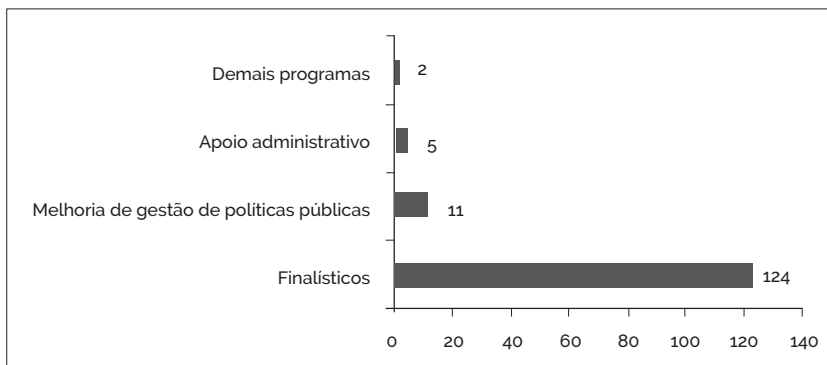
mental. Como todas as demais dimensões do plano, a estratégica também será objeto de mensuração e de monitoramento. A dimensão dos resultados está associada aos programas, cujos objetivos e metas devem ser explícitos e passíveis de mensuração e monitoramento. Por fim, a dimensão dos produtos relaciona-se com os resultados das ações orçamentárias, isto é, com os bens e serviços que tais ações disponibilizarão. Também eles devem ter descritores e metas estabelecidas, além de serem passíveis de mensuração e monitoramento.

Com base nesses conceitos e em amplo instrumental técnico e operacional disponibilizado aos gestores setoriais, a Secretaria de Planejamento e Gestão coordenou o processo de elaboração dos programas de todas as secretarias de Estado e dos órgãos por ela supervisionados.

O resultado desse processo concretizou-se no projeto de lei encaminhado pelo governador à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que o analisou, emendou e aprovou em 28 de dezembro de 2015, quando foi promulgada a Lei n. 16.082, que institui o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2016-2019¹². Ele contém 142 programas, dos quais 124 são finalísticos, 11 de melhoria de gestão das políticas públicas, cinco de apoio administrativo e dois de outros programas. A grande maioria dos recursos do PPA está alocada em programas finalísticos, o que evidencia o enfoque nos resultados, base metodológica do plano (Figura 5).

12 O PPA 2016-2019 está disponível em <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=14>.

FIGURA 5: PLANO PLURIANUAL 2016-2019 – NÚMERO DE PROGRAMAS SEGUNDO SEUS TIPOS



Além dos avanços mencionados anteriormente, ressalte-se que a introdução da metodologia do OpR na elaboração do PPA contribuiu para alinhar os diferentes órgãos governamentais de três perspectivas: a estratégica — baseada nas diretrizes governamentais e nos objetivos estratégicos propostos pelo governo; a metodológica — assentada na metodologia do OpR propriamente dita; e a prospectiva — decorrente de diagnósticos e estudos prospectivos coordenados pela Secretaria de Planejamento e Gestão. Com isso, obteve-se um plano que, embora ainda tenha muito a evoluir, é mais homogêneo, tem maior integração interna e é mais transparente que os anteriores e, sobretudo, é focalizado em resultados. A seção subsequente detalha os procedimentos adotados na formulação do PPA 2016-2019.

ELABORANDO PROGRAMAS POR RESULTADOS

O eixo central da metodologia do OpR é o **programa**. Entende-se por programa uma intervenção conduzida por um ór-

ção ou entidade do Estado, com o objetivo de alterar certa situação inicial para uma situação desejada. A situação inicial sobre a qual o programa atuará é entendida como um problema, uma necessidade ou uma demanda específica da sociedade. A situação desejada é a mudança positiva a ser provocada pelo programa e recebe o nome de resultado.

O programa compreende um conjunto de ações que geram produtos. Os produtos são necessários para concretizar um resultado comum preestabelecido. Quando vários resultados são alcançados por diferentes programas, eles contribuem ou induzem mudanças mais amplas no conjunto da sociedade, denominadas de impactos.

A atuação governamental produzirá as mudanças desejadas na medida em que os gestores públicos tenham clareza sobre ‘aonde’ a organização pretende chegar (resultados), para então definir o ‘como’ chegar (programas).

O resultado representa o efeito (positivo) provocado no público-alvo atendido pelo programa. Esse efeito corresponde a:

1. acesso ou uso dos bens e serviços pelos beneficiários diretos do programa; e/ou
2. mudança nas condições de vida ou da situação social, econômica ou ambiental dos beneficiários dos programas, como decorrência direta da fruição dos bens e serviços.

Durante a elaboração do PPA 2016-2019, o desenho de um programa orientado a resultados, com base na metodologia do OpR, seguiu as seguintes etapas:

Etapas 1 — Alinhamento Estratégico: nessa fase, à luz das diretrizes e objetivos estratégicos de governo e considerando

seus diagnósticos setoriais, as secretarias definiram os problemas a serem enfrentados pelos programas do próximo PPA e projetaram os resultados esperados. Cada um dos resultados e programas foi detalhado nas etapas subseqüentes.

Etapa 2 — Resultados dos Programas e Produtos: nessa etapa foram desenvolvidos os elementos centrais da cadeia de resultados do programa (Resultado e Produtos). No que compete ao resultado, os elementos foram: público-alvo do programa; indicadores para medir o resultado do programa; e pressupostos que sustentam a viabilidade do programa. Esses mesmos elementos foram definidos em relação a cada um dos produtos a ser entregue pelo programa, para atingir o resultado esperado.

Etapa 3 — Processos de Trabalho e Ações: nessa fase, para cada produto, modelaram-se a ação e o correspondente processo de trabalho (ou ações, quando o produto pode ser gerado por mais de um processo de trabalho) responsável pela entrega dos produtos.

Etapa 4 — Proposta de Estrutura do Programa: os elementos centrais do programa foram apresentados ao dirigente máximo do órgão ou entidade para decisão. Essas propostas, uma vez aprovadas, foram detalhadas e inseridas nos sistemas computacionais correspondentes para análise do órgão central de planejamento (Secretaria de Planejamento e Gestão).

Etapa 5 — Proposta de Metas e Recursos dos Programas: após a análise da Secretaria de Planejamento e Gestão, os órgãos elaboraram suas propostas de metas e recursos dos programas, considerando as disponibilidades de receitas e as capacidades de cada órgão para implementar seus programas.

Embora de forma extremamente sintética¹³, essa descrição dos procedimentos adotados para a elaboração dos programas do PPA 2016-2019, conforme a metodologia do OpR, permite apreender não só a lógica que a presidiu como também os passos efetivamente percorridos para tanto. Sua adoção significou um aprimoramento do PPA que, espera-se, contribua para qualificar a capacidade de planejamento e gestão governamental.

Aprimorar instrumentos de planejamento, mesmo tão relevantes como o PPA, é condição necessária, mas não suficiente, para garantir maior qualidade e efetividade da atuação governamental. As várias iniciativas tomadas com esse fim ao longo da história da administração pública brasileira, brevemente relacionadas em outra seção deste artigo, demonstram essa afirmação. Portanto, além de aprimorar a capacidade de planejamento do governo do Estado — que se materializou no novo PPA —, a Secretaria de Planejamento e Gestão considerou que seriam necessárias outras iniciativas, notadamente as que viessem a contribuir para que os resultados propostos no plano fossem efetivamente alcançados. Nesse contexto, assumiram caráter estratégico as atividades de monitoramento e avaliação, que serão tratadas nas seções a seguir.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

É evidente a complementaridade entre gestão voltada a resultados e avaliação. Como se afirmou anteriormente, planeja-

13 Para maiores detalhes ver Sousa, Santos, Bustamante e Molina (2015) e Sousa, Penko, Palm e Santos (2015).

mento e avaliação são processos complementares, mas tornam-se indissociáveis quando esse planejamento acontece da ótica do Orçamento por Resultados.

A despeito disso, mesmo em situações em que a gestão por resultados e a prática sistemática da avaliação já são consagradas, essa associação não é tranquila. Mayne e Rist (2006), por exemplo, analisando o caso do Canadá, observaram que, até na administração pública daquele país, tudo se passa como se avaliadores e gestores evitassem conviver nos mesmos espaços. As razões dessa dissociação e as propostas da Secretaria de Planejamento e Gestão para evitá-la, à luz das experiências conhecidas, serão tratadas na seção pertinente à avaliação. Antes de fazê-lo, no entanto, convém mostrar o papel do monitoramento como condição para a avaliação e como as mudanças do novo PPA implicaram nesse processo.

MONITORAMENTO

Como se afirmou anteriormente, na medida em que a noção de programa assumiu papel central no processo orçamentário, uma série de avanços importantes ocorreu e se perenizou na gestão pública. Um deles foi a constituição de um sofisticado sistema de monitoramento dos resultados dos programas e ações governamentais. Ainda que o uso dado a esse sistema possa ser questionado, sua simples existência é um legado evidente da evolução do processo orçamentário brasileiro.

O que significa dispor desse sistema? Desde logo, estar permanentemente informado sobre aspectos cruciais da implementa-

ção dos programas e das ações pelos quais eles se realizam. Sejam os aspectos técnicos dos programas, sejam os políticos, o fato é que um sistema de monitoramento torna possível ao gestor público dispor de informações, de modo sistemático e contínuo, capazes de alimentar *“a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”* (GARCIA, 2001). Desse perspectiva, o monitoramento é um pressuposto da avaliação, isto é, não faz sentido investigar processos, impactos ou eficiência de programas e ações se não se conhecem as informações básicas sobre sua condução cotidiana ou sua implementação.

Para cumprir seu papel, no entanto, o sistema de monitoramento precisa gerar informações relevantes e no tempo oportuno, sem o que elas serão incapazes de inserirem-se nas rotinas e nas pressões cotidianas a que estão submetidos os gestores dos programas, como se verá com mais detalhes na seção subsequente deste artigo. Não se está aqui tratando das informações perfeitas e detalhadas, mas das relevantes, isto é, daquelas possíveis de serem obtidas no formato e no tempo adequados a serem apropriados pelos gestores públicos e pelos tomadores de decisões.

A geração de informações com tais características, no entanto, pressupõe programas e ações bem desenhados e indicadores adequados para medir seus resultados. Ou seja, a qualidade do planejamento e do desenho dos programas é crucial para seu bom monitoramento. Programas e ações mal desenhados, cujos pressupostos e resultados não estejam claramente definidos e adequadamente mensurados, são impróprios ao monitoramento, isto é, ainda que sejam sistematicamente acompanhados, as informações que geram são irrelevantes para seu próprio aprimoramento.

São Paulo dispõe, há muito tempo, de um sistema complexo para monitorar seus programas e de um corpo técnico capacitado e dedicado a executá-lo. Porém, como se mencionou anteriormente, a qualidade do desenho dos programas dos PPAs anteriores mostrou deficiências, assim como as formas de mensurar seus resultados. Nesse contexto, por maiores que tenham sido os cuidados no monitoramento de seus resultados, parte expressiva das informações geradas nesse processo era de pouca utilidade tanto para os gestores dos programas quanto para os tomadores de decisão.

No PPA 2016-2019, o monitoramento¹⁴ deverá registrar e acompanhar os resultados dos programas e produtos do PPA e confrontá-los com as metas estabelecidas no plano, nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais. Tais atividades ocorrerão durante a implantação dos programas e seu objetivo último é identificar desvios em relação a sua trajetória esperada e formas de corrigi-los. Os resultados do monitoramento serão disponibilizados aos gestores por meio de um painel de indicadores acessível pela *internet* e também serão organizados em relatórios gerenciais, que subsidiarão decisões de âmbito técnico e comporão a prestação de contas anual do governo.

Assim, a introdução da metodologia do OpR na formulação do novo PPA, sumarizada anteriormente, gerou impactos importantes no processo de monitoramento de seus programas.

14 O monitoramento não questiona os fundamentos da intervenção, nem os processos adotados para sua realização, nem mesmo a satisfação de seu público-alvo ou mudanças em sua situação, objetos do que se convencionou chamar de avaliação, tratada em outra seção deste artigo.

Esse processo foi desenhado para que as informações advindas da execução dos programas sejam confiáveis, prestadas no prazo adequado e de forma sistemática pelos seus executores e organizadas por meio de sistemas informatizados, conforme as características de cada produto ou programa monitorados. Sob essas condições, a análise das informações prestadas permite formar um panorama da execução dos programas do PPA, permitindo que essas informações retroalimentem o planejamento do órgão responsável pela implementação do programa, bem como subsidiem a tomada de decisão de nível estratégico do governo. Dispor de informações assim organizadas, por sua vez, dará maior transparência aos resultados do PPA 2016-2019, por meio da divulgação de informações consolidadas acerca do desempenho dos seus programas.

AVALIAÇÃO

Ninguém discorda da afirmação de que, na ausência de um processo sistemático de avaliação, a verdadeira gestão pública e o próprio planejamento governamental jamais poderão ser plenamente exercidos. A despeito disso, as avaliações são virtualmente inexistentes no âmbito da administração pública brasileira. Decerto houve e há inúmeras iniciativas isoladas de avaliações e várias tentativas para institucionalizá-las, mas se há algo em comum a elas, além da palavra avaliação, é sua incapacidade de influenciar substancialmente as decisões governamentais.

O corolário dessa situação traduz-se em prejuízos para a população, seja porque boa parte dos serviços que lhe são oferecidos está aquém de seus anseios ou de suas necessidades, seja

porque, mesmo inadequados ou insuficientes, os custos desses serviços exigem crescentes transferências de recursos aos governos. A persistência de tais prejuízos reside, em grande medida, na incapacidade de o setor público garantir que sua atuação seja conduzida com eficiência, eficácia e equidade, o que, de resto, é o objetivo da avaliação.

Tal incapacidade, por seu turno, não é insuperável, ou seja, é, decerto, possível que a gestão dos programas públicos pautese pelo acompanhamento e a avaliação de seus resultados. Se isso não ocorre na prática, há que se entenderem as causas dessa aparente distorção. Segundo Garcia (2001, p. 8):

Dirigir uma instituição, um programa, um processo é algo que só se faz mediante ações de diversas naturezas: declarações, convocações, articulações, emissão de atos normativos, atribuição de responsabilidades, alocação de recursos, formalização de decisões (processos administrativos, contratos, convênios, acordos), entre outras. O exercício de direção exige um incessante processo de deliberação e decisão.

A despeito das várias mudanças na administração pública, implementadas desde então, sob a égide da Constituição Federal de 1988, o processo decisório do gestor público não se tornou mais fácil do que o descrito acima. Recordem-se as inúmeras normas a serem obedecidas em cada uma dessas ações, que várias delas exigem prover registros, elaborar relatórios e apresentar informações aos órgãos de controle e à sociedade, e que o tempo disponível para fazê-lo é escasso, pois subordinado a prazos legais e às conjunturas política, econômica e orçamentária. Portanto, não é de se estranhar que nem todas as informações necessárias para se tomar a melhor decisão estejam disponíveis no

momento adequado, e isso é particularmente importante quando se trata das avaliações.

Dessa ótica, ainda que haja consenso de que as avaliações constituam elemento essencial na condução das políticas e programas públicos e na busca por uma atuação governamental mais eficiente, eficaz e efetiva, seus resultados só serão de fato considerados se estiverem disponíveis às pessoas certas, no formato e no momento adequados. Como ressaltou Capitani (1993), antigo diretor de administração pública do Banco Mundial:

a avaliação interessará como um instrumento de gestão do setor público apenas se ela se encaixar nos processos reais de tomada de decisão, isto é, nos processos que estão inseridos na realidade das políticas e instituições e são sempre afetados pela escassez e incompletude das informações necessárias. Nestas, forças múltiplas além da informação influenciam a tomada de decisão, mas a oportunidade da informação é crucial (CAPITANI, 1993).

Em outros termos, as informações advindas da avaliação só serão consideradas na gestão das políticas e programas públicos se vierem a se integrar ao processo decisório ao lado das demais informações que tradicionalmente o compõem, como as originárias do contexto político e econômico, da execução orçamentária e da contabilidade pública. Decerto, as decisões governamentais devem ser tomadas no momento oportuno, considerando as restrições orçamentárias e legais e sua dimensão política, mas nem por isso devem descuidar dos resultados que pretendem atingir, nem desconsiderar outras formas capazes de atingi-los com maior eficácia e eficiência. Ou seja, as decisões políticas não precisam ser irracionais, ainda que nem todas as decisões racionais sejam politicamente viáveis.

Não basta, porém, que as informações oriundas das avaliações sejam geradas em tempo oportuno. Elas devem também ser úteis e adequadas para informar a tomada de decisão, cumprindo seu objetivo principal, de ser instrumento para aperfeiçoar o planejamento e gestão governamental. Isso parece uma obviedade, mas são frequentes os casos em que as avaliações transformam-se em documentos e *papers* que ou são desconhecidos pelos gestores dos programas avaliados ou oferecem-lhes poucos subsídios para aprimorarem seus programas.

Tal situação é particularmente verdadeira quando os próprios gestores dos programas não se integram ao processo avaliatório, como é comum acontecer nas chamadas avaliações externas, isto é, realizadas por profissionais especializados do mundo acadêmico ou empresas de consultoria (GARCIA, 2001 e PINTO, 1986). Além de distanciarem-se da realidade da administração pública e de suas condicionantes, avaliadores externos tendem a desconsiderar sua particular temporalidade, o que traz de volta a questão da tempestividade das avaliações.

Diante dessas constatações, o Projeto Avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão¹⁵ partiu de quatro premissas básicas: i) a avaliação tem como objetivo a busca pelo aprimoramento de programas, no tempo adequado; ii) a cooperação intra e interinstitucional é não só possível como se constitui na mais apropriada forma de se implementar um projeto dessa natureza; iii) é viável a construção de um ambiente de confiança mútua entre as instituições envolvidas no projeto e seus respectivos

15 Essa seção baseia-se em Ferreira; Palanch; Lafer (2014).

corpos técnicos; e iv) a avaliação de programas públicos pode associar as premissas anteriores com o máximo rigor técnico e científico em sua execução.

A primeira premissa do projeto reside na assertiva de que a avaliação é capaz de aprimorar, tempestivamente, os programas governamentais. Nesse sentido, não se entende a avaliação como atividade estática e *a posteriori*, mas, ao contrário, ela deve ser vista como parte constituinte dos programas e ser sistematicamente realizada.

Tal perspectiva se assenta na percepção de que os programas públicos estão permanentemente sujeitos “*a barganhas, pressões e contrapressões [para não falar de imprevistos e acidentes de percurso], e não raro, a redefinições do próprio objeto das decisões*” (CARVALHO, 2003, p. 185) e mesmo de seu desenho original. Desse modo, avaliações sistemáticas permitem que se façam correções ao longo de todo o “ciclo de vida” do programa, considerando, inclusive, ajustes e adaptações a que se sujeite durante sua execução e concorrendo, portanto, para a obtenção dos melhores resultados que ele seja capaz de gerar.

Desse ponto de vista, são particularmente importantes as avaliações que incorporam os formuladores e gestores dos programas no processo, pois são eles os que mais conhecem o programa, seus problemas e suas possibilidades de aprimoramento, bem como os responsáveis por implementar medidas necessárias a seu aperfeiçoamento. Evidentemente, isso não significa dizer que se abdica do mais estrito rigor técnico-científico do processo avaliatório; ao contrário, tal rigor é outra das premissas fundamentais do projeto, a ser descrita adiante.

A segunda premissa que sustenta o projeto é a de que as avaliações devem ser realizadas por meio da cooperação intra e interorganizacional, e seus custos e benefícios devem ser tais que induzam outras organizações a incorporar a prática da avaliação a suas rotinas de trabalho. Como observaram Vaitsman e Paes-Souza (2011):

Em qualquer organização, o sucesso de uma inovação, como a criação e institucionalização de uma estrutura de avaliação, exige legitimidade e adesão dos membros da organização, o que pressupõe, entre outras coisas, que eles acreditem na relevância daquilo que estão implementando, ou seja, nas práticas de avaliação. (VAITSMAN; PAES-SOUZA, 2011, p. 25).

Ou seja, essa premissa implica a necessidade de se desenhar um modelo de avaliação que inclua os gestores dos programas, uma vez que o sucesso do projeto depende da construção das bases necessárias ao estabelecimento de relações cooperativas entre as instituições e de confiança recíproca entre os técnicos envolvidos nessa empreitada.

Na extensa literatura sobre o tema das relações cooperativas entre organizações, a dependência mútua de recursos — financeiros, sobretudo, mas também de outras naturezas — é um dos mais citados fatores que contribuem para seu sucesso (LUNDIN, 2007), desde que os custos da cooperação não superem seus benefícios esperados. Decerto, há custos adicionais envolvidos no estabelecimento dessas parcerias, desde os financeiros até os relacionados com algum grau de perda de autonomia das organizações nelas envolvidas. No Projeto de Avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão, a dependência mútua de recursos não é tão evidente como a sugerida por Lundin (2007), mas a forma

pela qual tal cooperação está sendo construída busca minimizar os custos das organizações que vierem a compor a parceria e maximizar os potenciais benefícios das instituições parceiras e do próprio governo.

A terceira premissa que sustenta o projeto reside na confiança recíproca entre os técnicos e as organizações envolvidos na avaliação. Ela pode ser simbolizada pelo caráter voluntário (ao menos nessa fase) da adesão a ele por parte das organizações responsáveis pela condução dos programas a serem avaliados. Nessa etapa do projeto, não se pretende implantar um sistema de avaliação mandatório, ao qual todos os programas devam, forçosamente, se submeter. Ao contrário, busca-se construir, de forma gradual e coletiva, esse sistema, mediante a incorporação voluntária de poucos, mas estratégicos, programas públicos. Será pela divulgação dos resultados dessas avaliações que se espera difundir por todos os entes governamentais a relevância de tal prática e induzir sua posterior adoção como elemento constitutivo de sua atuação.

A adesão voluntária depende da existência de confiança recíproca entre as organizações e suas respectivas equipes técnicas. Smith, Carroll e Ashford (1995), após extensa revisão sobre o tema, concluíram que embora a pesquisa tenha identificado muitos determinantes da cooperação, virtualmente todos os estudiosos concordam que um antecedente imediato especialmente importante é a confiança (SMITH; CARROLL; ASHFORD, 1995, p. 10).

A confiança recíproca, entretanto, não é condição que necessariamente existe *a priori*, sobretudo quando as relações

interinstitucionais baseiam-se muito mais em procedimentos rotineiros e determinações legais do que no ato de as partes constatarem as vantagens decorrentes dessas relações, notadamente no que diz respeito às equipes técnicas das instituições envolvidas na parceria. Nesse sentido, construir essas relações de confiança é parte da implantação do projeto, e isso só acontece com a permanente discussão entre as equipes de avaliadores e avaliados da implantação do processo avaliatório (objeto, metodologia e procedimentos) e de seus resultados.

Por fim, a quarta premissa em que se assenta o presente projeto é a da garantia do rigor técnico-científico da avaliação dos programas públicos. Como mencionado anteriormente, o objetivo desse projeto vai além da avaliação em si dos programas selecionados, pois visa também a difundir essa prática na administração pública estadual. Desse modo, a escolha dos programas a serem avaliados deve privilegiar critérios que favoreçam essa difusão, o que implica a seleção de programas heterogêneos, não só em termos de seus escopos e objetivos, mas também no que diz respeito a seus distintos graus de maturação e de implementação.

Tal heterogeneidade, por seu turno, traz outra consequência: a de que cada programa deverá ser objeto de um tipo específico de avaliação, a ser definido em comum acordo entre os gestores do programa e a Secretaria de Planejamento e Gestão. Assim, avaliações de processo, de satisfação de usuários e de impactos, dentre outras, serão contempladas no projeto, a depender das características do programa e dos interesses de seus gestores.

A despeito dessa flexibilidade metodológica, sua execução deverá perseguir os mais estritos critérios técnicos. Para os processos avaliatórios mais complexos, que exijam pesquisas primárias ou o manuseio de ferramental estatístico mais sofisticado, o projeto prevê a contratação de instituições independentes, públicas (como a Fundação Seade) ou privadas, capazes de prestar esses serviços com isenção e qualidade técnica. Tal opção não se confunde com as tradicionais práticas de avaliação externa.

Na verdade, o papel dessas instituições é oferecer um cardápio de possibilidades de avaliação e, juntamente com a Secretaria de Planejamento e Gestão e os gestores do programa, definir quais deverão ser o objeto e o método a ser escolhido. Também é seu papel apresentar periodicamente os passos percorridos no processo avaliatório e seus resultados. Tais atribuições, no entanto, pressupõem o permanente cuidado com a qualidade técnica dos trabalhos desenvolvidos, de modo a evitar qualquer dúvida nesse campo.

Essas premissas que sustentam o Projeto de Avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão devem concorrer para que os resultados das avaliações sejam efetivamente apropriados pelos gestores e contribuam para aprimorar o planejamento e a gestão governamental. Mas alguns aspectos adicionais, que visam a dar mais concretude a essas intenções, merecem ser destacados. Em primeiro lugar, todas as avaliações deverão gerar relatórios que, além de revelar a metodologia e os resultados alcançados, deverão conter recomendações para o aprimoramento dos programas avaliados.

Figueiredo e Figueiredo (1986), após analisarem mais de uma centena de pesquisas de avaliação de programas sociais realizadas no Brasil, constataram a virtual ausência do que chamaram de *policy recommendations*, isto é, a apresentação sistemática de providências necessárias para corrigir distorções detectadas pela avaliação ou de propostas de formas alternativas para a execução dos programas avaliados.

No caso desse projeto, as recomendações deverão ser geradas em oficinas de trabalho em que a Secretaria de Planejamento e Gestão e os gestores dos programas discutirão os resultados das avaliações e construirão, conjuntamente, um plano de trabalho para corrigir eventuais problemas ou incentivar determinados procedimentos identificados nos processos avaliatórios. Ao lado dessas recomendações, a adesão ao programa deverá implicar a formalização de um acordo de cooperação técnica entre a Secretaria de Planejamento e Gestão e a secretaria responsável pela gestão do programa avaliado, no qual as partes se comprometerão a apoiar-se mutuamente na implantação daquelas recomendações.

Por fim, saliente-se que o Projeto de Avaliação não se limita a focalizar-se em um grupo restrito de programas, mas tem a intenção de contribuir para a difusão dessa prática a toda a administração. Nesse sentido, mais dois aspectos devem ser mencionados: a forma de compartilhamento dos resultados da avaliação entre os gestores públicos e o uso desses resultados, e outros disponíveis¹⁶, para fortalecer o aprendizado organizacional.

16 Sabe-se que há várias ações isoladas de avaliação de programas, seja por iniciativa de seus gestores seja de órgãos de financiamento, como o Banco

Na verdade, as iniciativas postas em prática pelo governo do Estado de São Paulo, via Secretaria de Planejamento e Gestão, constituem passos iniciais para o aprimoramento da gestão, tendo por foco os resultados dos programas e políticas públicas. Há uma longa agenda a ser percorrida nos próximos anos que pode ser sintetizada em três grandes temas: o desenvolvimento de análises e interpretações para a difusão do Orçamento por Resultados, incorporado no novo PPA, com base nos resultados do monitoramento e das avaliações; a gestão do conhecimento originário das avaliações, como ferramenta para o aprimoramento da gestão; e a criação de fluxos de informações intragovernamentais, que difundam o conhecimento e a prática das avaliações. Enfrentar esses temas significa não só institucionalizar a prática da avaliação, mas, sobretudo, fazê-la de forma integrada à atuação governamental.

Mundial. Desse modo, conhecer e disseminar seus resultados no âmbito governamental merece especial atenção da SPG.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 21-48, jun. 1999.

ALMEIDA, A. J.; NEROSKY, L. C. *Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. Projeto Euro Brasil 2000.

BALEEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1955. 2v.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo*, Brasília, DF, 27 fev. 1967, Seção 1, Parte I, p. 4-16. Suplemento.

_____. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Portaria nº 9, 28 de janeiro de 1974. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo*, Brasília, DF, 12 fev. 1974. Seção I, p. 1605.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Roteiro do processo orçamentário*. Brasília, DF, 2013

CAPITANI, A. *A administração do setor público e o aprendizado organizacional: o papel da avaliação*. Texto apresentado ao

Seminário Internacional sobre Experiência em Planejamento, Avaliação e Administração de Recursos Públicos, Brasília, out. 1993.

CARVALHO, S. N. de. Avaliação de programas: balanço das experiências e contribuições para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.

CONTI, J. M.; PINTO, E. G. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos. *Consultor Jurídico*, 17 mar. 2014. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia> >.

CORE, F. G. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília, DF: Enap, 2001. (Textos para discussão, 44).

_____. *Reforma orçamentária*. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal, 1999.

CULAU, A. A. Planejamento e orçamento como instrumentos de gestão. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Orgs.). *Gestão pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2005. p. 202-214

FARIA, R. de O. Relações entre planos e orçamento: da subordinação à coordenação. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 28-42, 2011.

FERREIRA, S. P.; PALANCH, P. V.; LAFER, M. P. Estruturação sistemática de avaliação de impactos de programas e políticas públicas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF, 2013. p. 1-20.

FIGUEIREDO, A. C.; FIGUEIREDO, M. F. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 23, p. 7-70, jun. 2001.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2007.

GREGGIANIN, E. Reforma orçamentária: proposta de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual). *Caderno Aslegis*, Brasília, DF, v. 8, n. 25, p. 11-28, jan./abr. 2005.

GUEDES, A. M. *Orçamento público e descentralização administrativa*. 1999. 116 f. Tese (Doutorado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Orgs.). *Gestão pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2005.

LUNDIN, M. Explaining cooperation: how resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 17, n. 4, p. 651-672, 2007.

MACHADO, N. *Sistema de informação de custo: diretrizes para a integração ao orçamento público e à contabilidade governamental*. 2002. 221 f. Tese (Doutorado) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MACHADO JR., J. T. A experiência brasileira em orçamento-programa — uma primeira visão. *Revista de Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 145-172, 1967. Reproduzido em *Revista Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1157-1175, jul./ago. 2012.

MAYNE, J.; RIST, R. C. Studies are not enough: the necessary transformation of evaluation. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Canada, v. 21, n. special, p. 93-20, 2006.

PADILHA, C. de O. *Uma leitura crítica das prioridades definidas no PPA 2004-2007 a partir do estudo comparativo das metas fixadas nas LDOs e LOAs*. 2009. 137 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa, Universidade do Legislativo Brasileiro Unilegis, Brasília, DF, 2009.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

PINTO, A. M. R. *O Fetichismo da Avaliação*. Fundação João Pinheiro. *Análise e Conjuntura*, v.1, n. 2, maio/agosto 1986.

SANCHES, O. M. *Alguns imperativos da reforma orçamentária*. Brasília, DF: IPEA, 2007. (Boletim de Desenvolvimento Fiscal, n. 05).

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 61.174, de 18 de março de 2015 (a). Fixa normas para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 e dá providências correlatas. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, 19 mar. 2015. Seção 1, p. 1 e 3.

_____. Lei n. 16.082, de 28 de dezembro de 2015 (b). Institui o Plano Plurianual — PPA para o quadriênio 2016-2019. *Diário Oficial Estado de São Paulo, Poder Executivo, São Paulo, 29 dez. 2015. Seção 1, p. 1.*

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Consórcio NT Consult — *Plano Orçamento por resultados no Estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas*. São Paulo: Cartola, 2015 (c).

SMITH, K. G.; CARROLL, S. J.; ASHFORD, S. J. Intra — and interorganizational cooperation: Toward a research agenda. *Academy of Management Journal*, New York, v. 38, p. 7 - 23, 1995.

SOUSA, C. M.; PENKO, C.; PALM, L.; SANTOS, T. P. A experiência em Orçamento por Resultados do Estado de São Paulo: dos projetos pilotos às propostas de inovação para o PPA. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF, 2015. p. 14-19.

SOUSA, C. M.; SANTOS, A. E. O; BUSTAMANTE, M. F.; MOLINA, M. K. Construindo programas governamentais com base no Orçamento por Resultados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF, 2015. p. 4-25.

THE WORLD BANK. *The development impact evaluation Initiative (DIME)*. Washington, DC, 2012. Disponível em: < <http://go.worldbank.org/MZ0MMG29Z0>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *Hanbook on planning, monitoring and evaluating for development results*. Nova York: PNUD, 2009.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, DF, n.1, p. 20-37, 2011.