

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 51  
Número 4  
Out-Dez 2000

**Em direção às melhores práticas de avaliação**  
*Marjukka Ala-Harja e Sigurdur Helgason*

**A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos**  
*Marianne Nassuno*  
*José Mendes Ribeiro*

**Parceria na execução de atividades do governo federal: o Programa Ano 2000**  
*Maria Márcia Leporace*

**La gestión del talento en la nueva economía**  
*Sabin Azua*

**Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español**  
*Amador Elena Córdoba*

**RSP**

# Revista do Serviço Públ

Ano 51  
Número 4  
Out-Dez 2000

*Conselho editorial*

Regina Sílvia Pacheco — presidente  
Vera Lúcia Petrucci  
Maurício Muniz Barretto de Carvalho  
Isabella Madeira Marconini

*Colaboradores (pareceristas ativos):*

Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Carlos Roberto Pio da Costa Filho; Eli Diniz; Fernando Abrucio; José Geraldo Piquet Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; José Mendes; Lúvia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das Graças Rua; Moema Miranda de Siqueira; Paulo Calmon; Paulo Modesto; Pedro Cesar Lima de Farias; Sérgio Azevedo; Tânia Fischer; Teresa Cristina Silva Cotta; Zairo Cheibub.

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenação editorial*

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

*Revisão*

Cleidiana Cardoso N. Ferreira  
Galber José Oliveira Maciel

*Projeto gráfico*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Editoração eletrônica*

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Telefax: (0XX61) 445 7178

© ENAP, 2000

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

---

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública -  
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 51, n.4 (Out-Dez/2000). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública - Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

# Sumário

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 4  
Out-Dez 2000

Em direção às melhores práticas de avaliação <i>Marjukka Ala-Harja e Sigurdur Helgason</i>	05
A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos <i>Marianne Nassuno</i>	61
Parcerias na execução de atividades do governo federal: o Programa Ano 2000 <i>Maria Márcia Leporace</i>	99
La gestión del talento en la nueva economía <i>Sabin Azua</i>	131
Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español <i>Amador Elena Córdoba</i>	139

# Em direção às melhores práticas de avaliação<sup>1</sup>

*Marjukka Ala-Harja &  
Sigurdur Helgason*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 4  
Out-Dez 2000

## **Introdução**

A ênfase nos resultados constitui elemento central das recentes reformas do setor público em países-membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A avaliação é uma ferramenta que visa oferecer informações quanto aos resultados obtidos por organizações e programas. Este artigo se refere principalmente à avaliação de programas, embora muitas das questões discutidas sejam de igual importância para outros tipos de avaliação, como por exemplo, a avaliação do desempenho organizacional, as avaliações gerenciais e as auditorias de desempenho.

## **Definição de avaliação de programa**

A avaliação de programa pode ser definida como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis.

A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um dado programa — informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua implementação.

Marjukka Ala-Harja é Ministro da Fazenda da Finlândia. Sigurdur Helgason é membro do Serviço de Gestão Pública da OCDE.

Traduzido por Ewandro Magalhães Jr.

No delineamento das prioridades para reformas do setor público, o Comitê de Gestão Pública da OCDE elegeu como indicador de bom funcionamento para o setor público a avaliação contínua da eficácia das políticas implementadas. Há indícios de que o interesse na avaliação como ferramenta de gerenciamento esteja aumentando. Em relação a esforços anteriores de avaliação, há atualmente expectativas mais realistas e uma aceitação mais ampla de metodologias menos rigorosas, que levam a um maior entendimento quanto ao uso dessa ferramenta por parte das organizações. Há também ênfase nas avaliações mais sistemáticas, mais orientadas para os resultados e com ligações explícitas ao processo orçamentário.

O uso apropriado dos resultados das avaliações não constitui tarefa fácil. Historicamente, as avaliações representam um universo de muitas promessas que não chegam a se realizar. Alguns enxergam a avaliação como um novo modismo que cria muita burocracia e gera poucos resultados. Outros a vêem como algo essencialmente teórico, de pouca aplicação prática e incapaz de gerar resultados com relação às políticas de maior alcance, tendo seu efeito limitado a questões marginais. Há, ainda, quem receie que possam levar a um controle excessivo, ou aqueles que simplesmente não querem se responsabilizar. Por último, podem-se levantar questões a respeito do valor da avaliação em um ambiente onde o desempenho é continuamente mensurado e tomado como base contratual.

Esses argumentos podem ser contestados. A avaliação pode preencher uma importante lacuna quando utilizada apropriadamente e devidamente integrada a um arcabouço geral de gestão de desempenho. Pode aumentar a eficiência e a eficácia do setor público e, por conseguinte, fortalecer a base para as atividades da iniciativa pública. As qualidades da avaliação de programas podem complementar e desenvolver esforços de mensuração, monitoramento e auditoria de desempenho. O estabelecimento de expectativas realistas em relação a problemas de avaliação, bem como o uso destas de forma pragmática e objetiva, pode permitir aos governos melhorar em seu desempenho, sua responsabilidade e capacidade para prestar contas. Os exemplos apresentados neste artigo dão alguma orientação nesse sentido.

O presente artigo discute a avaliação de programas na gestão pública e aborda de maneira mais detalhada os meios pelos quais seu uso pode ser aperfeiçoado no setor público. A primeira parte deste estudo está centrada na definição de avaliação. A segunda parte apresenta questões a serem consideradas no que se refere ao uso da avaliação.

## Definindo avaliação

### Conceito

“A avaliação não convence, persuade; não demonstra, argumenta; é razoável, não absoluta; é aceita por muitos, sem ser imposta a ninguém.” (House, 1980: 73).

Não há consenso quanto ao que seja avaliação. O conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Isso se explica pela variedade de disciplinas (economia, formulação de políticas e procedimentos administrativos, estatística, sociologia, psicologia etc.), instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes abrangidos no universo das avaliações.

À medida que crescem em popularidade, as avaliações passam a ser reconhecidas sob diferentes formas de *feedback* e consulta. Um sem-número de termos passa a ser utilizado (revisões, acompanhamento, monitoramento, auditoria, escrutínio, avaliação) como referência a atividades avaliativas. Alguns especialistas mostram-se preocupados com as possibilidades de que o conceito venha a perder sua significação por completo. Ademais há outros mecanismos de *feedback*, além da avaliação, e que também podem ser usados no processo de aperfeiçoamento de tomada de decisão.

Nem todo mecanismo de *feedback* se constitui em uma avaliação, embora muitos deles dividam com esta algumas características comuns. A diferença entre a avaliação e outros mecanismos de *feedback* pode ser vista no Quadro 1.

A diferença na ênfase dada por cada mecanismo é apresentada no Quadro 2. As dimensões refletem as diferentes abordagens de avaliação. Em geral, há uma relação entre abordagem e técnicas de avaliação aplicadas. As diferenças geralmente estão associadas ao processo ou propósito especificado para a avaliação.

Ao enfatizar diferentes aspectos, as avaliações podem ser classificadas em vários tipos. Na prática, esses tipos de avaliação geralmente são combinados, conforme pode ser demonstrado no caso das avaliações somativas e formativas.

### Avaliações somativas

Conduzidas, freqüentemente, quando o programa já está implementado há algum tempo (avaliação *ex post*) para o estudo de sua eficácia e o julgamento de seu valor geral. Essas avaliações são tipicamente utilizadas como meio de assistir a alocação de recursos ou na promoção de mais responsabilidade. Os clientes geralmente são externos, tais como políticos

e outros agentes de decisão. A objetividade e a confiabilidade geral das constatações são consideradas importantes. Essas avaliações geralmente são conduzidas por avaliadores externos. As questões quanto ao resultado ou relevância geral do programa devem ser abordadas.

### **Avaliações formativas**

Geralmente adotadas durante a implementação de um programa (avaliação intermediária) como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O propósito é o de apoiar e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. Os avaliadores, assim como os clientes, geralmente são internos, e, freqüentemente, os gerentes do programa em questão (auto-avaliação). A objetividade das constatações geralmente não se coloca como preocupação central: mais ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados. Devem lidar com questões operacionais de monitoramento dos eventos e, em certo grau, também com aspectos relacionados ao impacto.

### **Avaliação de programa**

As avaliações podem analisar organizações, funções, procedimentos, políticas, projetos etc. Este artigo se concentra na análise de programas públicos e trata da avaliação desses programas. Por programa entende-se, geralmente, um conjunto de atividades organizadas para realização dentro de cronograma e orçamento específicos do que se dispõe para a implementação de políticas, ou seja, para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. O termo pode comportar atividades relativamente menos abrangentes ou programas de amplo escopo. Contudo, deve-se salientar que o conceito de programa pode variar de um país para outro, chegando mesmo a não ser usado em muitos deles.

Como acontece com o termo avaliação, isoladamente tomado, também há mais de uma definição do que seja avaliação de programa. De modo mais simples, o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos. Há quem sugira que o termo avaliação de programa abrange qualquer estágio do ciclo de vida de um programa. Somando-se à avaliação *ex post*, o termo inclui a avaliação *ex ante* e a avaliação intermediária (bastante comum na prática). O primeiro tipo de avaliação prospectiva é geralmente referido como análise ou avaliação de políticas. Se por um lado a análise de políticas explora as opções disponíveis e seus prováveis efeitos, a avaliação estuda os efeitos reais e busca um juízo de valor das políticas em si. Contudo, os conceitos são inter-relacionados e os processos de avaliação interativos.



## Quadro 1: Diferença entre avaliação e outros mecanismos de *feedback*

• Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação.
• Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
• Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
• Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação).
• Análise das políticas	As avaliações estão centradas na análise <i>ex post</i> . Essa análise das políticas às vezes é definida como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro.

### Exemplos de definição de avaliação de programa

- “As questões-chave na avaliação de programas são a tentativa de determinar os efeitos do programa ao longo de um dado período de tempo, bem como a extensão em que tais resultados foram de fato derivados do programa em questão.” (Hatry, 1980).

- “A avaliação de programa é a aplicação de métodos de pesquisa científica para a avaliação do projeto do programa, sua implementação e eficácia.” (Chelimsky, 1985).

- “A avaliação de programa é a análise sistemática de um programa, ou de parte dele, visando, primeiramente, assistir os gerentes e outros agentes de decisão na determinação da propriedade, eficiência e eficácia de um programa e, em segunda instância, determinar casos que justifiquem a necessidade de novos programas ou a extensão de um programa existente.

Em terceiro lugar, visa decidir quanto à manutenção dos níveis correntes de investimento de recursos, seu aumento, redução ou suspensão.” (*Doing Evaluations, A Practical Guide*. Ministério da Fazenda da Austrália, 1994).

- “Uma avaliação de programa é solicitada por uma organização com o propósito de determinar a eficiência de funcionamento de um programa e concluir por seu aperfeiçoamento ou suspensão.” (Mayne, 1994).

- “As avaliações devem conter, normalmente, elementos analíticos, sistemáticos, confiáveis, específicos e customizados” (*Evaluating EU Expenditure Programmes. A Guide*. Comissão Européia, 1997).

A despeito de tantas definições, há algumas características comuns a todas as avaliações de programa: constituem análises sistemáticas e de aspectos importantes de um programa e de seu valor, de modo a fornecer conclusões confiáveis e utilizáveis.

A falta de um consenso quanto ao conceito de avaliação pode causar confusões, mas também pode ser encarada como um ponto de partida frutífero e de grande praticidade na reflexão dos diversos paradigmas implícitos nas ciências sociais. Contudo, no âmbito do presente artigo, a escolha quanto a uma definição mais ou menos abrangente não apresenta limitação particularmente relevante. O objetivo é identificar as boas práticas que possam se aplicar a diferentes definições.

## Objetivos

O objetivo da avaliação não é buscar a verdade absoluta, mas oferecer entendimento e uma visão justificada dos programas de implementação de políticas. A avaliação não substitui o processo de tomada de decisão política, mas permite que as decisões sejam tomadas de maneira mais consciente.

Gerenciar normalmente implica um ciclo de planejamento/preparação, dotação orçamentária, implementação e avaliação. A avaliação é o elo que fecha o círculo e completa o circuito de *feedback*. Uma política ou programa que tenham sido avaliados podem ser melhorados, expandidos ou substituídos.

As principais metas da avaliação podem ser caracterizadas como sendo a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade.

## Melhorar a tomada de decisão

A avaliação oferece informações sobre o impacto das políticas. Pode ser vista como a passagem de mecanismos formais de controle a controle efetivo; de controle de transações a controle estratégico; de

gerenciamento de insumos a gerenciamento de resultados. Ela auxilia os formuladores de políticas no julgamento do valor dos programas públicos, concorrendo para sua melhoria ou questionamento e, ainda, para o projeto de programas futuros. A avaliação também contribui para o processo de aprendizagem das pessoas envolvidas no gerenciamento e implementação desses programas, ao permitir maior entendimento do trabalho que se conduz e ajudando nessa condução. Além disso, outros interesses (como por exemplo, científicos) podem ser satisfeitos à medida que se compreende melhor o funcionamento da sociedade.

### **Auxiliar na alocação de recursos**

A maior parte dos países-membros da OCDE enfrentam restrições orçamentárias. A avaliação pode ajudar os formuladores de políticas e os responsáveis pelo orçamento a melhor distribuir os recursos e a fazer melhor uso dos fundos disponíveis. A avaliação ajuda a identificar os meios mais eficientes e eficazes de se alcançar os resultados desejados e de manipular os gastos, de modo a facilitar o desenvolvimento de novas áreas de prioridade — e a contribuir para a descoberta do nível adequado de financiamento para programas e, até mesmo, para a priorização de cortes orçamentários que sejam necessários. A avaliação sempre esteve intimamente ligada às inovações do processo orçamentário, por exemplo na Suécia e na Austrália.

### **Aumentar responsabilidade**

A avaliação pode contribuir para o aumento da responsabilidade das políticas públicas, aspecto que vem adquirindo importância cada vez maior para os países-membros da OCDE. Isso se deve à maior autonomia administrativa oportunizada pelas grandes reformas gerenciais e à preocupação, entre cidadãos de alguns países, a respeito da legitimidade do setor público. A avaliação pode melhorar a transparência e a responsabilidade para o parlamento e o público em geral ao tornar mais claro o impacto das atividades governamentais. Daí, pode-se fortalecer a legitimidade dos programas que se encontram em andamento e garantir a sustentabilidade dos resultados. A avaliação também pode ajudar os cidadãos a tomarem conhecimento do que está sendo feito com seu dinheiro e considerar alternativas às políticas implementadas. Além disso, há alguns fatores que tornam a avaliação especialmente oportuna.

## **Fatores que determinam o *timing* de uma avaliação**

### **Reformas do setor público, gerenciamento estratégico**

A avaliação é uma das ferramentas enfatizadas em processos recentes de reforma do setor público. Geralmente é apresentada no contexto do desenvolvimento da mensuração de desempenho e gerenciamento estratégico. Argumenta-se que a avaliação de desempenho, especialmente a auto-avaliação, deveria se tornar uma parte normal da administração pública. Há também uma necessidade crescente de avaliar as reformas do setor público nos países da OCDE, a fim de explorar seu potencial, desenvolvê-lo adicionalmente, sustentar os resultados alcançados e fortalecer o apoio público.

### **Requisitos institucionais**

As instituições que financiam ou co-financiam os programas públicos geralmente requerem que os solicitantes dos financiamentos se submetam a avaliações regulares, por vezes conduzidas por essas próprias instituições de fomento (o Banco Mundial e a *Structural Funds* da União Européia). O mesmo se dá quando os governos aumentam a institucionalização de suas atividades de avaliação e passam a requerer aos ministérios e órgãos a avaliação de seus resultados.

As organizações encaram a avaliação de várias maneiras e utilizam-na para diferentes propósitos. Diferentes objetivos levam a diferentes abordagens de avaliação. Ainda assim, em um nível mais geral, a meta da avaliação pode ser definida como a de fomentar a aprendizagem organizacional.

### **Exemplos de objetivos explícitos das avaliações**

- “As avaliações oferecem informações confiáveis, oportunas e objetivas, bem como conclusões e recomendações úteis para maior eficiência na alocação de recursos, melhorias e aumento de responsabilidade em relação aos programas.” (Austrália).

- “(...) produzem informações suficientes, apropriadas e confiáveis, que permitem à União Européia decidir quanto à continuação, alteração, inalteração ou suspensão de seu programa de gastos, auxiliando, ademais, a determinar a propriedade de eventuais aumentos ou cortes nas apropriações orçamentárias.” (Comissão Européia DG XIX, Lista de Verificação de Avaliação).

• “A avaliação é vista como elemento agregador de valor, na medida em que se centra naquilo que realmente funciona, no que não funciona e nas inovações que permitem o estabelecimento de metas governamentais de melhor relação custo-benefício.” (Canadá, *In Search of Results: Performance Management Practices*).

## Quadro 2: Ênfase da avaliação

• <i>Timing</i>	A avaliação <i>ex ante</i> , concomitante/intermediária, <i>ex post</i> ou uma combinação dessas opções.
• Flexibilidade de estrutura	Análise em relação aos objetivos do programa ou que envolva também a propriedade dos objetivos. Avaliação de efeitos intencionais e, em alguns casos, não-intencionais.
• Julgamento ou apresentação	Julgamento do sucesso ou fracasso de um programa — até mesmo recomendando melhorias ou alternativas — ou mera apresentação das constatações, deixando as conclusões a cargo daqueles a quem incumbem as decisões.
• Conhecimento ou negociação	Apreciação por especialistas em avaliação e mediante a aplicação de procedimentos técnico-científicos para garantir a objetividade dos resultados, ou mediante parceria na qual os objetivos e métodos — e até mesmo as constatações e as recomendações — sejam negociados com os interessados, a fim de maximizar o uso das constatações e garantir participação democrática.
• Uso	Como meio de adquirir mais conhecimento em relação a um programa ou para decidir quanto a seu valor. Mecanismo auxiliar para o refinamento de um programa ou o questionamento de sua lógica, podendo mesmo sugerir mudanças fundamentais.

## Desenvolvimento

Em alguns países da OCDE a avaliação desempenha um papel formal no processo de tomada de decisão. Em outros, somente agora desponta a reflexão sobre a possibilidade de sistematização das atividades de avaliação.

Países como os Estados Unidos, a Suécia e o Canadá têm uma longa tradição de avaliação e um sólido sistema de avaliações institucionalizadas. A Austrália e os Países Baixos também têm sistemas de avaliação bastantes sofisticados.

A maturidade das práticas de avaliação também varia segundo o setor em questão. A avaliação é tradicionalmente desenvolvida, em diversos países, nas áreas de ações de desenvolvimento, políticas de mercado trabalhistas, saúde e educação.

### **Fases históricas**

As atividades de avaliação em administrações nacionais se desenvolveram em diversas fases. A maturidade pode ser caracterizada pela extensão da experiência, a regularidade das atividades e o grau de institucionalização. Três estágios de desenvolvimento já foram identificados (Derlien, 1990). Embora algumas avaliações de programas públicos tenham sido conduzidas antes mesmo da primeira fase, por exemplo, na Suécia.

A primeira etapa de avaliações, nos anos 60 e 70, esteve amplamente ligada aos governos sócio-liberais engajados em programas, visando a solução de problemas sociais. Os processos de planejamento e programação foram introduzidos para melhorar a formulação de políticas. Condições fiscais favoráveis e melhor condição e oferta de conhecimento de ciências sociais contribuíram nesse esforço. O foco esteve direcionado na melhoria dos programas, e os gerentes de programas tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de *feedback*.

A segunda etapa, nos anos 80, embora menos evidente e mais lenta, foi estimulada por governos predominantemente conservadores, na tentativa de lidar com programas públicos em face de limitações fiscais. A avaliação era encarada como ferramenta útil na reconsideração da justificativa de políticas e na racionalização da alocação de recursos orçamentários. O Ministério da Fazenda e os órgãos de auditoria se empenhavam no desenvolvimento das avaliações.

Desde então, a avaliação tem-se tornado objeto de preocupação dos órgãos legislativos. Problemas relacionados à legitimidade do setor público e a necessidade de fortalecer a responsabilidade do governo clamam por novos e mais sofisticados mecanismos de controle, como por exemplo a avaliação. Os resultados preliminares de um estudo de abrangência nacional ainda em curso (Gray, 1997) sugerem que os avanços da nova administração pública têm muitas implicações sobre a função e a prática da avaliação: a avaliação é substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados está criando uma enorme demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como por exemplo os contratos internos).

Uma tradição de avaliação firmemente estabelecida se inclina agora, também, a encarar a necessidade de “avaliar as avaliações”. Esse esforço de meta-avaliação encontra-se provavelmente mais avançado nos EUA, onde a quantidade de avaliações torna possível chegar a algumas conclusões gerais. Contudo, as meta-avaliações ainda são relativamente raras, e muito ainda se desconhece, por exemplo, a respeito do uso da avaliação.

### **Avaliação e auditoria**

Para esclarecer o papel da avaliação e seu desenvolvimento corrente, é conveniente estudar sua relação com a auditoria tradicional. A avaliação e a auditoria estão historicamente separadas enquanto funções a cargo de instituições isoladas. As culturas profissionais dos avaliadores e auditores diferem de diversas maneiras, por exemplo em termos de recrutamento e socialização. Os objetivos são diferentes: as auditorias são tradicionalmente usadas para garantir regularidade financeira e responsabilidade quanto ao uso dos recursos, ao passo que a avaliação visa promover a economia, eficiência e eficácia.

A auditoria tem uma longa tradição como atividade parlamentar de supervisão em muitos países. Isso reforça a satisfação legal e a necessidade de prestação de contas das organizações públicas. Tradicionalmente, a auditoria procura evidências de que as regras estabelecidas, os regulamentos, os procedimentos e objetivos foram cumpridos. A autonomia das instituições de auditoria lhes permite apresentar pareceres e opiniões de grande credibilidade.

A avaliação, diferentemente da auditoria, não logrou estabelecer-se como atividade regular, institucionalizada, de conceituação clara e objetivos convergentes. A avaliação continua sendo, no geral, mais participativa e menos independente que a auditoria, e incorpora uma visão mais aberta, que abrange todos os interessados. A avaliação é usada mais como uma ferramenta para o gerenciamento do programa do que para o estabelecimento de responsabilidade pública.

A despeito das diferenças óbvias entre a auditoria tradicional e a avaliação, uma questão que sempre vem à tona diz respeito à necessidade ou não de aproximar essas funções diferentes, ou em que medida tal convergência já não estaria acontecendo. As linhas divisórias começaram a se tornar menos nítidas: a auditoria estendeu seu escopo para questões como desempenho, e as auditorias financeiras tradicionais vêm sendo suplementadas, agora, com auditorias de desempenho. As auditorias de desempenho, conduzidas, por exemplo, na Suécia, no Reino Unido (auditorias de valor monetário) e nos Países Baixos, constituem avaliações semelhantes às avaliações de programas. Os métodos e critérios aplicados

são muito similares. As redes comuns, tais como a *European Evaluation Society (EES)*, também indicam a convergência entre essas duas culturas profissionais.

Contudo, também há sinais de contradição. A convergência entre avaliação e auditoria se restringe à múltipla e contestada identidade da avaliação, sua cultura de base social e a resistência política a avaliações adicionais por parte das instituições de auditoria. A auditoria financeira bem poderá se tornar mais tópica, com mais ênfase na terceirização e em inovações como a contabilidade por regime de competência. Tem-se sugerido que as instituições de auditoria não devem buscar se tornar, primariamente, unidades de avaliação ou consultoria gerencial, mas, antes, esclarecer suas funções e responsabilidades atuais como guardiães independentes da probidade, da legalidade e da eficiência nos gastos públicos (Pollitt e Summa, 1997).

### **Avaliação institucionalizada<sup>2</sup>**

Alguns exemplos de práticas de avaliação são apresentados, a seguir, para ilustrar o desenvolvimento da avaliação.

#### **Suécia**

As primeiras avaliações foram realizadas na década de 50, ou mesmo antes, por comissões públicas encarregadas da formulação de políticas e tomada de decisão. O sistema de comissão combinava a visão dos interessados e introduzia resultados de pesquisa no processo de tomada de decisão. A partir de 1960 a avaliação começou a ser encarada como uma atividade capaz de oferecer informações em base contínua aos tomadores de decisão. Órgãos de pesquisa especializados e outras agências semelhantes começaram a ser fundados, tendo a avaliação como foco de suas atividades.

No início dos anos 80, surgiu a necessidade de melhorar o sistema de tomada de decisão pela sistematização das atividades avaliativas e sua ligação de modo mais firme ao processo orçamentário. O sistema de avaliação associado ao novo processo orçamentário passou por diversos ajustes pragmáticos desde sua implementação. No momento, os relatórios anuais dos órgãos são a principal fonte de informação submetida aos ministérios. Avaliações aprofundadas das atividades dos órgãos públicos (antes realizadas a cada três anos) são conduzidas, hoje, apenas mediante requerimento especial de um ministro.

#### **Austrália**

A avaliação se tornou parte integrante do processo de reforma da administração pública australiana em meados da década de 80, quando



foi lançada a estratégia de avaliação do governo. A avaliação tem sido sistematicamente integrada à gestão e ao planejamento das organizações e programas. Todos os programas públicos, ou pelo menos suas partes mais importantes, são submetidos a avaliação a cada três ou cinco anos. Todas as principais propostas de políticas incluem, também, uma estratégia de avaliação, e os ministros são freqüentemente solicitados a apresentar um plano anual de avaliação. Os resultados dessas avaliações também devem ser levados ao conhecimento público.

Recentemente, foi feita uma reavaliação desses requisitos obrigatórios. É provável que a abordagem centrada em requisitos dê lugar a um arcabouço integrado de gestão de desempenho que venha a abranger a avaliação e o monitoramento do rendimento com base em boas práticas e princípios. Essa evolução reconhece o fato de a avaliação ter se tornado mais comum e amplamente disseminada, e tem por objetivo integrar diretamente a atividade de gestão de desempenho à estratégia e ao planejamento dos ministérios. Também vem em reconhecimento de que está sendo dada mais atenção à qualidade, ao uso e à eficácia das avaliações.

A responsabilidade pelo planejamento, a execução e o uso das avaliações estão nas mãos de órgãos e instituições isoladas. O Ministério da Fazenda é o coordenador da estratégia de avaliação, oferecendo treinamento, motivação, orientação e controle de qualidade, além de participar eventualmente em avaliações pré-selecionadas. A Auditoria-Geral pode rever a operação de uma atividade avaliativa.

## **Países Baixos**

O Tribunal de Contas recomendou, no início da década de 90, que os ministros prestassem mais atenção ao programa de avaliação. O governo estabeleceu uma estratégia em três etapas: primeiramente, houve uma emenda nos regulamentos que estabelecem as responsabilidades dos ministros no que tange à avaliação; segundo, foram preparados os relatórios anuais para acompanhar os orçamentos ministeriais e para oferecer informações sobre atividades avaliativas presentes e futuras, seus resultados e sua utilização; e em terceiro lugar, foi realizado o gerenciamento e a coordenação da avaliação em nível ministerial. O governo também salientou que a avaliação deveria não ser apenas externa, mas também interna, tanto em nível *ex ante*, como em níveis *ex post* e intermediário.

Posteriormente, o governo utilizou medidas e responsabilidades de avaliação. As diretorias de política dos ministérios são responsáveis pelas suas próprias avaliações: a abordagem adotada no gerenciamento dessas atividades pode ser tanto centralizada quanto descentralizada. As diretorias orçamentárias internas são responsáveis pela coordenação, promoção e certificação do uso de avaliações, devendo garantir a disponibilidade de

recomendações, orientação e conhecimento de pesquisa. Realizam programas de avaliação para projetos isolados, encorajam a avaliação periódica das políticas e monitoram a qualidade da avaliação e seu uso. Os ministros formam o nível de responsabilidade de última instância no que se refere à avaliação. Outras diretorias oferecem auxílio sob a forma de conhecimento especial (além de pessoal, métodos de organização e informações sobre legislação). O Ministério da Fazenda tem as mesmas responsabilidades da diretoria orçamentária interna no que se refere à promoção e coordenação. O Tribunal de Contas examina a eficiência da gestão e a organização das avaliações e divulga os resultados em relatórios periódicos.

### **Canadá**

A avaliação faz parte da gestão dos ministérios desde 1977. As atividades de avaliação estão solidamente institucionalizadas. Os ministérios devem garantir a avaliação de seus programas. A política atual de avaliação requer que os ministérios conduzam auditorias internas de acordo com padrões estipulados em áreas de significância ou risco. Devem, também, conduzir avaliações de políticas e programas-chave, segundo padrões estabelecidos; determinar práticas de monitoramento de desempenho, incluindo padrões de serviços que se orientem ao cliente, a fim de garantir que os ministérios e seus gerentes tenham a sua disposição informações sobre aspectos-chave relacionados ao desempenho de programas; conduzir outros tipos de revisões sobre políticas, regulamentos, programas e aspectos operacionais, pesquisas junto a clientes e estudos especiais; e utilizar auditorias internas, avaliações, monitoramento de desempenho e outros procedimentos de avaliação de modo complementar e coordenado.

As avaliações geralmente são conduzidas por unidades especializadas. A Secretaria do Tesouro é responsável pelo estabelecimento, coordenação e monitoramento das políticas de avaliação. A Auditoria-Geral tem a função principal de, na avaliação de desempenho do setor público, manifestar-se com relatórios quanto à adequação com que se conduzem as responsabilidades de avaliação.

### **Finlândia**

Na Finlândia, como na Suécia, existe uma tradição quanto ao estabelecimento de comissões para a formulação de decisões políticas. Atualmente, o uso de procedimentos de avaliação está bem estabelecido em alguns setores (ações de desenvolvimento e educação superior), embora, no geral, as avaliações sejam conduzidas de forma *ad hoc*. Contudo, de acordo com pesquisas recentes, parece haver muito interesse

na avaliação da administração. Para obter informações mais sistemáticas e aprofundadas sobre as recentes reformas do setor público, um grande programa de avaliação composto de 12 estudos individuais foi realizado entre 1995 e 1997. Outro propósito desse projeto era o de encontrar meios de fortalecer uma cultura de avaliação na administração. Cursos de formação foram organizados, e um manual foi compilado. Os ministérios são encorajados a divulgarem seus programas de avaliação, e o resultado destes, em seus relatórios anuais.

## **Estados Unidos**

Os Estados Unidos têm uma importante e antiga tradição de avaliação. O governo federal, assim como alguns governos estaduais e municipais, mantém suas unidades de avaliação. Em nível federal, essas unidades geralmente estão contidas em departamentos específicos. O *General Accounting Office (GAO)*, que assiste o Congresso em suas funções de supervisão do Poder Executivo, visando maior eficácia e responsabilidade na administração, realiza um grande número de procedimentos de auditoria de desempenho e avaliações de programas. Os órgãos responsáveis pela implementação de programas também conduzem, eles próprios, a avaliação de seus programas. Os órgãos do governo devem incluir em seu planejamento estratégico uma descrição das avaliações de programa utilizadas, bem como o cronograma de avaliações futuras. Além disso, o Congresso frequentemente introduz dispositivos legais requerendo a realização de avaliações individuais de larga escala.

## **Comissão Européia**

A Comissão Européia tem, há algum tempo, práticas institucionalizadas de avaliação em certas áreas centrais de políticas comunitárias, que incluem ações de desenvolvimento, pesquisa e política tecnológica, além de programas financiados por meio dos chamados *Structural Funds* (Fundos Estruturais). No contexto das iniciativas do *Sound and Efficient Management — SEM 2000* (Gerenciamento Eficaz e Saudável), estabeleceu-se a organização de avaliações sistemáticas, oportunas e rigorosas dos gastos da União Européia, em um esforço que abrange todas as políticas comunitárias. Definiu-se que os serviços operacionais são responsáveis por garantir a avaliação de seus próprios programas. No processo, um funcionário, setor ou unidade precisa ser designado como agente responsável.

Cada serviço precisa traçar seu próprio plano de avaliação anual. O primeiro deles foi apresentado ao final de 1996. Esses planos são compilados, consignados pela Comissão e distribuídos sob a forma de um Programa Anual de Avaliação. Os relatórios de avaliação, produzidos pelos serviços

operacionais da Comissão, servem de base para o Balanço Anual de Avaliação, que é submetido à Comissão juntamente com o Programa Anual de Avaliação ao final de janeiro de cada ano. Além disso, os serviços operacionais devem submeter um relatório de avaliação *ex ante* cada vez que se cogite a tomada de uma ação que implique gastos orçamentários. Esses serviços devem, ainda, garantir que na preparação de novos programas haja a devida previsão de avaliações como parte do processo.

Recomenda-se que as ações financiadas por recursos do orçamento sejam objeto de avaliação a cada seis anos. Somando-se ao trabalho avaliativo desenvolvido pelos serviços operacionais, outros departamentos, como o DG XIX (Orçamento) e o DG XX (Controle Financeiro) também desempenham tarefas de apoio às atividades de avaliação. Como suporte adicional ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação, foi estabelecida uma rede de avaliadores e compilado um manual com normas para a garantia da qualidade (Comissão Europeia, 1997). Além disso, estão sendo idealizados seminários de treinamento, projetos de demonstração e a criação de um *help desk*.

## **Gestão de desempenho e avaliação**

Muitos governos introduziram abordagens abrangentes para a gestão de desempenho dos órgãos governamentais. A avaliação é um instrumento claramente orientado à avaliação de desempenho, e deveria, por isso mesmo, ser vista como parte de um arcabouço mais amplo da gestão de desempenho. Contudo, as relações entre a avaliação e a gestão de desempenho nem sempre são claras.

### **Avaliação e gestão de desempenho**

- A avaliação foi bem estabelecida em muitos governos previamente à introdução de procedimentos de gestão de desempenho, e as novas abordagens não incluem necessariamente a avaliação.
- Novas abordagens de gestão de desempenho foram desenvolvidas, em parte, como resposta às deficiências percebidas na avaliação, como por exemplo os limitados resultados obtidos nas avaliações em comparação com o volume de recursos investidos.
- Diferentes organizações podem estar envolvidas em trabalho específico de avaliação ou de gestão de desempenho.
- A gestão de desempenho envolve a reforma dos processos centrais de gerenciamento, sendo, portanto, de responsabilidade dos gerentes em cada organização, ao passo que a avaliação é vista como um método especializado, freqüentemente aplicado por especialistas ou unidades de avaliação externas.

A falta em considerar ou esclarecer as relações entre avaliação e gestão de desempenho pode levar ao desperdício, à duplicidade de esforços, sinalização conflitante acerca das metas e resultados e, por fim, a um aumento das tensões entre as organizações e grupos profissionais. A maioria dos governos vê a avaliação como parte de uma estrutura mais ampla da gestão de desempenho, mas o nível de integração entre essas duas disciplinas irá depender do papel desempenhado pela avaliação.

### **Abordagens à integração entre avaliação e gestão de desempenho**

Há três abordagens principais:

- A avaliação é vista como uma função distinta e independente da gestão de desempenho, com regras próprias e claras.
- A avaliação é vista como uma função distinta, porém integrada à gestão de desempenho.
- A avaliação não é vista como função distinta, mas sim integrada com instrumentos diferentes de gestão de desempenho.

A primeira abordagem vê a avaliação como função relativamente independente da gestão de desempenho, mesmo que dependa da mensuração de desempenho e de outras informações produzidas por meio de procedimentos de gestão de desempenho. A perspectiva básica é a de que a gestão de desempenho é como qualquer outro processo de gerenciamento desenvolvido no âmbito de uma organização que deve se submeter a avaliação. Uma avaliação excessiva entre avaliação e gestão de desempenho poderia minar a capacidade da avaliação de analisar a qualidade da gestão do desempenho, limitando a possibilidade de se fazerem sugestões úteis visando a sua melhoria. A integração também lesaria a necessária independência que deve ser conferida à avaliação.

A segunda abordagem coloca menos ênfase sobre a independência, mas considera a avaliação como um dos muitos instrumentos utilizados em uma estrutura mais ampla de gestão de desempenho. A avaliação pode ser superior a outros instrumentos em muitos aspectos. Permite um estudo mais aprofundado do desempenho do que a própria gestão de desempenho. Pode cobrir períodos mais longos e incorporar fatores cuja avaliação é difícil ou custosa, como por exemplo a avaliação de impacto ou resultados. Além disso, torna-se possível analisar as causas e efeitos em maior detalhe, trazendo a discussão do desempenho para um contexto mais apropriado. A avaliação pode ser usada para dar uma imagem mais abrangente do desempenho de um programa ou organização, em contrapartida à visão fragmentada que se obtém a partir de outras abordagens. Nessa abordagem, a avaliação é organizada como função separada para garantir a especialização e é utilizada de modo seletivo e periódico para a produção de informações-chave que não podem ser disponibilizadas

em outros processos. O custo da realização de avaliações implica a necessidade de limitá-las aos programas e organizações mais importantes.

A terceira abordagem enfatiza os benefícios da incorporação de métodos avaliativos em instrumentos isolados da gestão de desempenho. Há muitos exemplos disso. Informações relativas ao desempenho podem ser analisadas, interpretadas e avaliadas. Estudos de padrões de referência (*benchmarking*) geralmente envolvem avaliação considerável de fatores que explicam diferenças no desempenho; a avaliação é um dos elementos-chave do gerenciamento estratégico (por exemplo, avaliando fatores-chave do ambiente, as análises SWOT); os contratos de desempenho são avaliados periodicamente; e o gerenciamento da qualidade geralmente envolve auto-avaliação. A perspectiva básica aqui é a de que a avaliação deve ser uma atividade permanente, integrada a processos-chave de gerenciamento.

As três abordagens discutidas aqui não são mutuamente excludentes, ou seja, um governo pode utilizar mais de uma concomitantemente. A segunda abordagem vem crescendo em popularidade. A despeito dessa tendência, algum grau de capacidade de avaliação independente vem sendo preservada, notadamente na realização de auditorias. Há uma conscientização crescente a respeito dos benefícios da incorporação de métodos avaliativos a processos gerenciais relevantes. Contudo, a maior parte dos governos percebe isso como uma suplementação, e não como a substituição de avaliações mais especializadas.

## Questões metodológicas

Embora este artigo se concentre no uso da avaliação, é conveniente explorar de maneira superficial algumas das grandes abordagens metodológicas e problemas relacionados à avaliação. Uma vez que a metodologia e o uso da avaliação estão interligados, essas questões surgirão novamente no decorrer da discussão.

### Abordagens à avaliação

Há várias abordagens sobre avaliação que partem de premissas acerca da natureza do conhecimento avaliativo, da possibilidade de criação de conhecimento confiável e quanto ao melhor uso legítimo dos resultados. Além disso, há também, freqüentemente, alguma relação entre a abordagem e os instrumentos e técnicas escolhidas para avaliação. As quatro abordagens básicas e métodos de avaliação geralmente relacionados aqui são apresentados no Quadro 3 (Pollitt, 1996):

### Quadro 3: Abordagens e métodos

• Avaliação experimental	Incorpora idéias positivistas de aplicação da metodologia de ciências naturais à engenharia de programas públicos. Em projetos experimentais, grupos aleatoriamente selecionados aparentemente similares foram comparados após a aplicação de um programa a um deles. A atribuição do efeito observado ao programa depende da premissa de que não há nenhuma outra causa concorrente para o resultado.
• Avaliação pragmática	Centra-se, acima de tudo, na utilidade dos resultados da avaliação. A avaliação deve se orientar pelos objetivos e práticas de trabalho dos tomadores de decisão. A exequibilidade política, o <i>timing</i> e o custo são aspectos importantes. Projetos semi-experimentais (em que se busca eliminar explicações alternativas para os resultados por outros meios que não a seleção aleatória), estudos de casos e vários métodos descritivos são geralmente utilizados como ferramentas de avaliação.
• Avaliação econômica	Geralmente é conduzida de maneira ligeiramente isolada da avaliação geral. As ferramentas incluem análises de custo-benefício e avaliações de custo-eficiência. Introduzem informações quanto ao custo dos programas como um dos critérios de avaliação.
• Avaliação naturalista	Rejeita tanto a avaliação experimental quanto a econômica, alegando que a sociedade se constrói socialmente e está em constante mudança por força da interação dos indivíduos. Assim, a avaliação não pode oferecer respostas corretas e objetivas, mas meramente agir como elemento facilitador para a produção de consenso entre os interessados. Os métodos aplicados, tais como etnografia, observação de participantes, estudos de caso etc., têm por objetivo descrever e esclarecer os valores e premissas dos interessados e dar apoio à negociação desses aspectos no processo avaliativo.

Não há um método ideal de condução de uma avaliação. São muitas as abordagens e metodologias abrangendo um leque de fatores de sucesso. O papel da avaliação é diferente em cada um dos processos de tomada de decisão e aprendizagem (por exemplo, a avaliação econômica e experimental usada para decisões orçamentárias e a avaliação naturalista usada para melhoria de programas e projetos). A questão relevante

aqui é a necessidade de adequar a avaliação ao elemento que se deseja avaliar, às informações desejadas, aos recursos disponíveis e ao uso pretendido para os resultados.

### **Problemas metodológicos**

Os problemas metodológicos são intrínsecos a todas as abordagens sobre avaliação. Problemas relacionados à causalidade, por exemplo, são comuns a todas as ciências sociais, uma evidência conclusiva das relações de causa e efeito é dificilmente possível e raramente pode ser estabelecida, uma vez que o controle de todas as variáveis é relevante. A avaliação experimental geralmente é lenta e dispendiosa, chegando mesmo a ser impossível de se aplicar na prática. Mesmo que se utilize o formato de avaliação experimental, a generalização para condições além daquelas contidas no experimento costuma envolver algum grau de incerteza. Contudo, em muitas avaliações, como no caso da análise da implementação ou gestão de um programa, o estabelecimento de uma firme relação causal não é o principal objetivo.

A escolha de critérios para avaliação pode ser problemática em face do simples fato de que os objetivos dos programas públicos costumam ser múltiplos, vagos, ocultos, mutantes e, até mesmo, conflitantes. Outra dificuldade é decidir se o foco deve estar apenas sobre a forma de alcance dos objetivos oficiais ou se se deve adotar uma visão mais ampla, partindo para o estudo de todos os efeitos do programa. A última opção oferece um quadro mais abrangente do resultado do programa, mas é frequentemente mais complexa e demorada.

O estabelecimento de um período de tempo apropriado para a avaliação do programa é outro aspecto difícil e crítico, na medida em que os resultados mais relevantes dependem de algum tempo de maturação. Contudo, a utilidade das informações pode ser reduzida se o programa avaliado for alterado antes que a avaliação tenha sido concluída e seus resultados aplicados.

A escolha entre diferentes métodos de avaliação também é problemática. Vários mecanismos de coleta e análise de dados podem ser adotados, cada um gerando uma perspectiva diferente do programa avaliado. Existe, por exemplo, uma discussão considerável sobre as vantagens e desvantagens do uso de métodos quantitativos e qualitativos de avaliação.

Geralmente é difícil identificar o resultado dos programas. Conforme salientado anteriormente, pode haver várias razões (que não o programa) para explicar, no todo ou em parte, os resultados gerados. Assim, pode ser difícil determinar que evidência seria suficiente para traçar conclusões válidas e confiáveis a respeito dos resultados. A capacidade de obter evidência geralmente se vê limitada pelo volume de recursos disponíveis.



Outro problema com impacto sobre as conclusões é saber se os resultados da avaliação podem ser generalizados a outras instâncias, locais ou sujeitos. Isso é de particular relevância quando se espera que a avaliação venha contribuir para futuras decisões sobre o estabelecimento de políticas.

Os problemas metodológicos da avaliação (cobertos aqui apenas em parte) podem ser abordados quando do reconhecimento de limitações e tratamento apropriado dos problemas. Isso requer conhecimento e habilidades específicas que podem ser desenvolvidas por meio de treinamento ou pela contratação de especialistas externos para a condução das avaliações. Além disso, a combinação de diferentes métodos geralmente é mais frutífera do que a redução dos problemas metodológicos de avaliação. Finalmente, mecanismos apropriados de controle de qualidade (ver discussão posterior sobre a garantia da qualidade técnica) podem ser estabelecidos para orientar o processo de avaliação.

Mesmo que a avaliação não possa oferecer respostas definitivas, poderá aduzir informações úteis para a discussão a respeito do desempenho. E alguma informação sobre o que acontece é melhor do que nenhuma.

## **Gerenciamento para melhor uso das avaliações**

Uma outra grande questão, além dos problemas metodológicos, é o uso apropriado das avaliações. A avaliação não visa conhecimento como um fim em si mesmo, mas como um meio para a ação. É importante que o material de avaliação seja usado em processos de tomada de decisão. Caso contrário, a administração logo perderá o interesse, e a avaliação se tornará um exercício inútil.

Já se declarou que para que a avaliação tenha impacto sobre a tomada de decisão é preciso que haja tanto uma oferta de qualidade quanto uma demanda sincera e entusiástica (Mayne, 1994; Mayne, Divorski, Lemaire, 1998; Boyle, 1997). Este capítulo discutirá o desenvolvimento desses dois aspectos do “mercado” de avaliação: como criar oportunidades para o uso das avaliações.

É difícil definir o que constitui o uso da avaliação. A definição do uso de uma avaliação deve fazer distinção entre uso pelo programa e uso organizacional. O primeiro se refere a estudos individuais de avaliação, e o segundo tem a ver com o efeito cumulativo (aprendizagem) derivado de uma série de avaliações em uma organização. O uso em programas pode ser posteriormente dividido em uso instrumental, em que a avaliação dá suporte a ação específica (confirmação, modificação ou término), e o uso conceitual, em que não se toma nenhuma ação imediata, mas no qual os resultados são considerados e a informação é acumulada para uso posterior (Mayne, 1994).

## Uso da avaliação de programas

- Grandes mudanças nas políticas;
- Melhoria dos programas (aprendizado organizacional);
- Melhor alocação orçamentária; e
- Suporte ao estabelecimento de responsabilidades.

Em todos os casos, não é fácil demonstrar a utilização dos resultados de avaliação. Os usuários potenciais precisam ser identificados, assim como o período de utilização pretendido. A utilização pode envolver melhorias concretas, mas também menos concretas, tais como melhor compreensão do programa, aprendizado organizacional ou estabelecimento de responsabilidades.

Também é possível distinguir entre o uso da avaliação e seu impacto. A questão é saber que impacto se quer para caracterizar o uso real dos resultados das avaliações. A experiência sugere que a avaliação é mais utilizada para a melhoria de programas existentes do que em suporte a mudanças fundamentais em políticas e em padrões de alocação de recursos. Esse foi o caso na Suécia — embora deva-se salientar que as grandes mudanças de políticas podem ser apoiadas por informações de avaliações cumulativas, colhidas ao longo de muitos anos. Além disso, muitas avaliações individuais podem não sugerir qualquer mudança substancial aos programas.

Todos esses fatores fazem da análise do uso das avaliações uma questão complexa. Embora não haja muitos estudos sistemáticos em prática, alguns exemplos são apresentados posteriormente.

Uma vez que a avaliação é praticada em um contexto político, o problema da determinação do uso jamais será completamente resolvido. A avaliação é apenas uma fonte de informações e compete com diversos outros fatores que têm influência sobre a tomada de decisão. É praticamente impossível descobrir a extensão exata em que os resultados tenham influenciado as decisões. As avaliações podem ter maior impacto sobre políticas de baixa prioridade política, ou em relação àquelas sobre as quais há grande consenso. Além do mais, os políticos enfatizam suas boas intenções quando estão se decidindo por uma determinada intervenção pública, mas nem sempre estarão interessados em estudar seus efeitos. Por trás da relutância em solicitar avaliações e em discutir seus resultados pode estar o receio de que algumas deficiências venham a ser expostas. Os políticos talvez nem sempre desejem formular suas metas com precisão, o que torna a avaliação mais difícil. O fato é que as decisões continuarão a ser tomadas independentemente da qualidade do material considerado a cada processo decisório. Com isso, é possível fomentar o uso de avaliações por meio de consultas abertas junto aos tomadores de decisão.

Uma cultura orientada para a gestão de desempenho, que valoriza a avaliação, não surge da noite para o dia. Contudo, alguns passos concretos podem ser dados para dar mais importância à avaliação e popularizar seu uso pela administração, pelos agentes de decisão e pelo público em geral. A seção que se segue destaca algumas das práticas capazes de maximizar o uso e o valor da avaliação. Contudo, deve-se salientar que conforme o contexto um tipo diferente de meio de popularização do uso das avaliações irá se aplicar.

As primeiras três questões focam sua atenção na criação de uma demanda efetiva e de um ambiente propício à condução de avaliações de programas. As três questões seguintes se concentram no desenvolvimento de um arcabouço efetivo para a condução da avaliação em si mesma. As nove questões apontadas no quadro a seguir focalizam aspectos práticos do processo de avaliação, ou seja, sobre como gerenciá-lo, de modo a promover o uso de seus resultados. A questão final trata da formação de pessoal e suporte, fatores vitais na criação de uma cultura de avaliação para a administração.

#### **Quadro 4: Questões para a melhoria das práticas de avaliação**

Questão nº 1	• Obtendo apoio dos dirigentes
Questão nº 2	• Gerando demanda efetiva
Questão nº 3	• Estabelecendo expectativas realistas
Questão nº 4	• Sistematizando as atividades de avaliação
Questão nº 5	• Articulando a avaliação com o processo orçamentário
Questão nº 6	• Escolhendo o avaliador certo
Questão nº 7	• Planejando as avaliações
Questão nº 8	• Acertando o <i>timing</i> das avaliações
Questão nº 9	• Satisfazendo as necessidades dos usuários
Questão nº 10	• Garantindo a relevância
Questão nº 11	• Envolvendo os interessados
Questão nº 12	• Garantindo qualidade metodológica
Questão nº 13	• Emitindo juízos e recomendações
Questão nº 14	• Divulgando os resultados
Questão nº 15	• Monitorando ou acompanhando
Questão nº 16	• Reconhecendo as necessidades de pessoal para treinamento e suporte

#### **Questão nº 1: Obtendo apoio dos dirigentes**

É importante que os dirigentes e políticos entendam o valor da avaliação e tenham expectativas realistas a respeito de seu uso. Isso pode ser expresso por meio da adoção de uma estratégia formal de avaliação

para o governo. O papel do Ministério da Fazenda, e de outros órgãos do governo central, geralmente é crucial para garantir apoio e credibilidade. Os dirigentes devem se envolver no processo de avaliação, oferecendo contribuições, conforme a necessidade. Quando o objetivo principal é o de melhorar a implementação de um programa existente, o apoio aos dirigentes do programa é essencial.

## **Países Baixos**

No início da década de 90, o governo estabeleceu uma estratégia que estipulava as funções de avaliação e as estratégias de sua promoção. Além disso, definia as iniciativas e recomendações necessárias no processo. Embora algumas diretorias de políticas sejam responsáveis pela organização das avaliações, os ministros são os agentes responsáveis, em última instância. O Ministério da Fazenda e as diretorias orçamentárias internas são responsáveis pela coordenação, promoção e popularização do uso, devendo ainda se certificar do provimento de orientações e informações especializadas, conforme a necessidade.

## **Questão nº 2: Gerando demanda efetiva**

Tem-se sugerido que uma das razões para o uso inadequado da avaliação de programas é a tendência do mercado de sempre se orientar pela oferta. A demanda genérica por avaliações precisa ser fortalecida, gerada e claramente articulada para que a avaliação tenha algum uso prático e leve melhorias aos programas (Mayne, Divorski, Lemaire, 1998). Os clientes precisam detalhar seu interesse específico na avaliação. Muitos incentivos podem ser usados para fomentar a demanda. Eles são apresentados a seguir, divididos em três categorias: penalização, prêmio e conscientização (Boyle, 1997; Toulemonde, 1998).

### **Incentivos**

#### **a) Penalização**

A penalização pode ser usada para garantir que as avaliações sejam devidamente realizadas e que sejam feitas as perguntas corretas. Isso pode ser feito tornando as avaliações obrigatórias ou delegando-se a um avaliador externo o direito de conduzi-las. A qualidade das avaliações também pode ser controlada por mecanismos específicos, por exemplo, por grupos gestores ou de revisão (França, Canadá). Às vezes, um aumento na concorrência entre unidades do governo as encoraja a dar maior publicidade às informações derivadas de avaliações conduzidas sobre suas atividades.

## b) Prêmio

Os prêmios são usados para desenvolver a demanda. Isso pode ser feito por meio da alocação de recursos para avaliação e, também, dando-se reconhecimento aos esforços de avaliação (divulgação, prêmios, promoções, melhorias no conteúdo do trabalho, pagamento por mérito). O trabalho extra causado pelas avaliações pode ser contrabalançado pela redução dos controles sobre contribuições e processos.

## c) Conscientização

A conscientização pode ser feita para destacar o papel da avaliação e promover uma cultura que valorize seu uso em processos de tomada de decisão. Essa mensagem pode ser transmitida por meio de conferências, cursos de treinamento, visitas, informativos e jornais, redes de colegas, premiações etc. O importante é agir sobre os resultados das avaliações, como forma de demonstrar que são realmente importantes.

### **Questão nº 3: Estabelecendo expectativas realistas**

Expectativas irreais, em relação ao *timing* e ao escopo das conclusões de uma avaliação por exemplo, podem levar a grandes decepções. Isso ocorreu em muitos países que faziam suas primeiras experiências de avaliação. Foi o caso da Suécia, por exemplo, nos anos 60 e 70. A introdução do orçamento programado e das avaliações esbarrou em dificuldades exatamente em função das expectativas irreais e da falta de interesse suficiente para dar apoio aos ministérios. O reconhecimento das limitações inerentes às avaliações é um aspecto muito importante.

Os políticos que alocam recursos para avaliações sempre esperam que os resultados sejam usados para a melhoria dos processos de tomada de decisão de maneira absolutamente oportuna. Os avaliadores, por sua vez, podem salientar o valor a longo prazo e cumulativo dos resultados das avaliações, que por vezes só aparece, contudo, ao cabo de vários anos. Os formuladores de política se voltam sempre para os avaliadores em busca de informações que estes sempre dizem não poder fornecer. Mas mesmo assim, os avaliadores continuam a realizar mais e mais avaliações.

Essas diferenças entre oferta e procura podem levar à falta de confiança e ao desapontamento, a menos que ambas as partes sejam capazes de estabelecer com clareza suas expectativas e estabelecer o que a avaliação tem a oferecer, realisticamente. Os usuários potenciais precisam estar cientes das prováveis limitações da avaliação e ter a capacidade de criar demanda efetiva que possa ser realisticamente satisfeita. O objetivo da avaliação é gerar informações úteis e reduzir a incerteza

em relação às políticas que se examinam, mas não tem como oferecer respostas “corretas” ou substituir o julgamento subjetivo nas tomadas de decisão. Além do mais, o tipo de informação produzida por meio das avaliações sempre irá depender da escolha do avaliador. O solicitante de uma avaliação deve agir como um consumidor educado e crítico, com capacidade para se livrar dos avaliadores incompetentes que se apresentam com visões excessivamente otimistas acerca do projeto.

#### **Questão nº 4: Sistematizando as atividades de avaliação**

Costuma-se argumentar com freqüência que um certo nível de institucionalização precisa ser dado para que as avaliações possam desempenhar um papel genuíno no gerenciamento das organizações governamentais. A institucionalização se dedica a criar condições para a oferta de avaliações de alta qualidade, a utilização dos resultados das avaliações e a promoção de aprendizado organizacional.

Um aspecto importante é a integração estratégica dos esforços de avaliação ao arcabouço geral da gestão de desempenho. Várias atividades de revisão e controle precisam ser estabelecidas em um sistema lógico, coerente, a fim de evitar duplicação de esforços e excessiva prestação de contas.

O grau de sistematização, apresentado no Quadro 5, pode variar consideravelmente:

#### **Quadro 5: Grau de sistematização**

	<b>Informal</b>	<b>Sistemática</b>
• Exigências para a condução de avaliações	Voluntárias e flexíveis	Obrigatórias e regulares
• Responsabilidade para a condução de avaliações	Descentralizada	Centralizada
• Posição do avaliador	Interna	Externa
• Subordinação	Ao Poder Executivo do governo	Ao Poder Legislativo do governo
• Foco das avaliações	Melhorar a tomada e implementação das decisões	Aumentar a responsabilidade
• Iniciação	Iniciada e conduzida localmente	Iniciada e conduzida centralmente
• Abertura	Pequena	Grande

O modo pelo qual se organizam as avaliações afeta seu papel no processo de tomada de decisão. A integração das avaliações com os diferentes processos de formulação de política e tomada de decisão é um aspecto fundamental para a garantia de seu uso.

É preciso avaliar o valor agregado e os custos de avaliação comparativamente, por exemplo, as mensurações de desempenho em curso. Alguns governos alocam recursos para fins de avaliação (por exemplo, a avaliação dos programas de gastos da União Européia é normalmente financiada com recursos do orçamento dos programas, do qual apenas uma pequena parte é alocada para atividades avaliativas) ou criam fundos especiais para o financiamento de projetos de avaliação.

### **Austrália**

A tensão entre flexibilidade e controle na sistematização das avaliações foi resolvida recentemente pela institucionalização do processo, ao passo em que se deixa a cargo dos ministérios isolados a decisão quanto ao modo de se realizar o trabalho. O Ministério das Finanças pode participar de grandes avaliações pré-selecionadas e ajudar a garantir o controle de qualidade.

### **Questão nº 5: Articulando a avaliação com o processo orçamentário**

Para que a avaliação seja eficiente, é preciso que seja parte integrante do projeto de formulação e implementação de políticas. Articulações formais e sistemáticas ao processo orçamentário são muito importantes. Contudo, um comparativo entre as práticas gerenciais de sete países concluiu que em nenhum deles havia a integração apropriada de orçamento, auditoria e avaliação (Gray e Jenkins, 1993).

As expectativas em relação ao uso dos resultados das avaliações no processo de alocação orçamentária precisam ser realistas. O processo orçamentário implica diversas escolhas políticas, dentre as quais a avaliação é apenas um dos fatores a considerar. É útil desenvolver um relacionamento construtivo entre o avaliador e a organização que se avalia. Há quem considere que a articulação da avaliação com o processo de alocação de recursos possa diminuir a confiança entre as partes e, conseqüentemente, a qualidade da avaliação. As avaliações orientadas por mecanismos de controle, visando a grande economia, nas quais os resultados são usados apenas como base para cortes orçamentários, sempre constituirão resistência. O envolvimento de gerentes e pessoal da organização avaliada pode melhorar o equilíbrio dos resultados e criar mais confiança.

Um sem-número de países (dentre os quais a Austrália e a Suécia), além da Comissão Europeia, fizeram tentativas para melhorar essa articulação com o processo orçamentário.

## **Austrália**

Na Austrália, a avaliação foi associada ao processo orçamentário. O orçamento dos programas, que inclui a avaliação dos mesmos, oferece a estrutura básica para a tomada de decisão. A avaliação tem sido o principal meio de realocação dos novos recursos, tendo por base a eficácia dos programas.

Uma revisão do uso das avaliações na formulação do orçamento de 1994/1995 demonstrou que os resultados das avaliações influenciavam 77% das novas políticas propostas, bem como 65% das opções visando a economia de recursos. Segundo se constatou, a avaliação teve influência sobre as deliberações do primeiro escalão do governo em 68% das propostas consideradas. Trata-se de um aumento significativo comparativamente a orçamentos anteriores, o que em parte reflete o fato de que um grande pacote de propostas, o chamado pacote *Working Nation*, amplamente apoiado em resultados de avaliações, abrangia grande componente de novas propostas de políticas previstas no orçamento.

A posição australiana é a de que as avaliações devem ser conduzidas pelos próprios gerentes dos programas, mas que o processo como um todo deve ser orientado, progressivamente, de forma integrada à gestão de desempenho baseada em bons princípios, que deve ser coordenada por aqueles a quem incumbe a alocação dos recursos. O Departamento de Finanças desempenha um papel fundamental na coordenação e orientação das avaliações conduzidas pelos diversos departamentos e órgãos do governo, chegando mesmo a participar de algumas avaliações isoladas.

## **Suécia**

Ao final da década de 80, um novo processo orçamentário foi institucionalizado na Suécia. Um dos objetivos era fazer das avaliações prévias *ad hoc* um componente formal dos processos de tomada de decisão. Além da produção de um informativo anual com os resultados, os órgãos eram solicitados a conduzir revisões aprofundadas de suas atividades a cada três anos. O objetivo era o de facilitar discussões sobre resultados de políticas e de promover uma base mais sólida para as decisões executivas mais importantes.

O sistema de avaliação foi recentemente revisado para incorporar mais flexibilidade. O documento principal utilizado na dotação orçamentária é um relatório anual que detalha informações de produção. Revisões aprofundadas só são conduzidas mediante a solicitação formal por parte



de um ministério. O material para avaliação prévia do processo orçamentário melhorou substancialmente. Contudo, não existe nenhuma informação sistemática sobre o uso das avaliações. A impressão geral é de que a informação apresentada nos relatórios anuais dos órgãos geralmente é usada para fins de controle pelos ministérios e, também, para o refinamento de algumas políticas.

### **Comissão Européia**

Uma política de avaliação sistemática de programas foi adotada em 1996. As avaliações ficam a cargo dos departamentos operacionais, ao passo que as Diretorias-Gerais para orçamento e controle financeiro dão suporte ao controle de qualidade das avaliações.

Uma ligação importante entre orçamento e avaliação se dá por meio da exigência de que todas as propostas de programa sejam acompanhadas de um demonstrativo financeiro que estabeleça um plano avaliativo para o programa. As propostas de novos programas precisam ter por base uma avaliação *ex ante*, e as propostas para renovação dos programas também precisam estar apoiadas em avaliações. Em resumo, sem avaliação não há alocação.

### **Questão nº 6: Escolhendo o avaliador certo**

A organização das atividades avaliativas reflete o papel que os governos desejam que a avaliação desempenhe. Os arranjos institucionais influenciam o que se pode esperar de uma avaliação. Tem impacto sobre o foco da avaliação sua ligação ao processo de tomada de decisão e outros, de natureza geral. A questão envolve diversos aspectos.

Em primeiro lugar, é possível dar a um ou mais órgãos governamentais a função formal de conduzir ou solicitar avaliações. Em segundo, o governo pode promover o desenvolvimento da capacidade avaliativa, tanto dentro quanto fora dos órgãos dotados de alçada formal para a condução das avaliações. O terceiro aspecto é a escolha do avaliador certo para cada avaliação.

É comum delegar a um órgão do governo autoridade para a condução ou solicitação de avaliações. Assim também, como é comum investir nas Secretarias de Auditoria da capacidade formal para a realização de avaliações ou auditorias. Há exemplos das exigências envolvidas no estabelecimento de unidades de avaliação dentro dos ministérios. Isso pode ser feito em toda a administração ou em ministérios individualmente. Há, também, alguns exemplos de unidades semi-independentes de avaliação, com autoridade geral ou setorial para a condução das avaliações.

O desenvolvimento da capacidade avaliativa não precisa se limitar àqueles órgãos investidos de autoridade formal para a realização das avaliações. Muitos governos consideram este um aspecto importante para a reunião de uma gama de avaliadores (tanto internos como externos).

A escolha do avaliador é um fator importante na eficácia das avaliações. É essencial analisar o objetivo de cada avaliação. Por exemplo, uma avaliação interna provavelmente se aterá a questões relevantes e fará sugestões práticas de recomendações, mas seria pouco realista esperar que oferecesse informações críticas e relevasse questões relacionadas à propriedade ou não de se continuar um dado programa. Os escritórios de auditoria independentes podem abordar questões mais fundamentais relativas aos resultados, mas a quantidade de questões, resultados e recomendações que se lhes apresenta não será necessariamente relevante do ponto de vista político. Os avaliadores semi-independentes poderão combinar essas duas perspectivas.

A avaliação pode ser conduzida por um sem-número de agentes, dos quais poucos terão autoridade formal para sua realização. As avaliações podem ser realizadas internamente pela administração, externamente, por organizações independentes, ou, como geralmente acontece, por um combinado de agentes diferentes. O grau de liberdade em rotular esses agentes como avaliadores internos ou externos irá depender da perspectiva adotada. Toda avaliação, com exceção da auto-avaliação, é externa ao programa avaliado, e as unidades de avaliação nos ministérios são internas ao ministério, mas externas ao programa. Os escritórios de auditoria, geralmente, são completamente independentes etc. O Quadro 6 mostra órgãos aos quais o governo poderia estender autoridade formal para a condução das avaliações. Ele também indica quais desses agentes podem ser vistos como internos, externos ou independentes. Dependendo da perspectiva, pode haver a superposição de mais de uma categoria.

Quando a avaliação é **conduzida pela organização avaliada**, a análise contribui para a coleta de informações fundamentais para a organização em questão. Os avaliadores internos conhecem o programa e as questões que abordam. Além disso, têm livre acesso às informações correntemente produzidas na organização, e detêm, ainda, muita informação informalmente. Os dados podem ser coletados de maneira fácil e relativamente barata. A auto-avaliação permite aprender mais com as experiências e facilita o uso prático dos resultados. Além disso, as exigências geralmente são menos rigorosas, pois questões complexas em relação à relevância e ao resultado do programa geralmente não são objeto de avaliação.

Os problemas de avaliação interna têm a ver mais com o tempo e as habilidades exigidas à equipe de avaliadores, a limitada faixa de questões a serem cobertas, a possível falta de objetividade e, conseqüentemente, a falta de credibilidade dos resultados. Isso pode resultar em um uso limitado

das avaliações fora da organização. Contudo, não é, necessariamente, um problema se a avaliação se dirigir, principalmente, à melhoria da implementação, e não tanto à avaliação da relevância geral de um programa.

### **Quadro 6: Posições dos avaliadores e sua relação com o programa avaliado**

Relação com o programa avaliado	Avaliador	Posição do avaliador
Interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização avaliada</li> <li>• Unidades de avaliação especial junto aos ministérios</li> <li>• Órgãos centrais da gerência</li> <li>• Comissões</li> <li>• Consultores gerenciais</li> </ul>	Dentro da administração
Externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições acadêmicas ou de pesquisa</li> <li>• Grupos comunitários de consumidores etc.</li> </ul>	Fora da administração
Independente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escritórios nacionais de auditoria</li> </ul>	

### **Canadá**

Os departamentos e órgãos são responsáveis pela avaliação dos programas. As avaliações geralmente são conduzidas por unidades especializadas em avaliação corporativa. Essas unidades por vezes são alvo de críticas, por não revisarem adequadamente a lógica dos programas em curso. Em 1996, uma grande revisão do programa foi realizada, sob a direção dos ministérios, por meio de um comitê especial estabelecido para esse fim. Essas avaliações amplas requerem uma clara liderança política.

### **Suécia**

Os órgãos do governo são solicitados a avaliar e apresentar um relatório de desempenho e resultados. Um estudo conduzido por um grupo de Especialistas em Finanças Públicas, em 1996, descobriu que a qualidade da auto-avaliação realizada pelos órgãos públicos era, de maneira geral, bastante baixa. As conclusões derivadas dessas avaliações geralmente não estavam apoiadas em evidências materiais, por exemplo. Havia necessidade de criar mecanismos de controle de qualidade.

A avaliação **conduzida por órgãos centrais** é capaz de abordar questões que abrangem todo o governo e programas que cobrem diversos setores, estudando mais profundamente o impacto de diferentes programas e, possivelmente, revisando de forma mais rigorosa a relevância atual dos programas em curso. Além disso, a autoridade do avaliador e o acesso a processos-chave de tomada de decisão podem realçar o uso das avaliações. A confiabilidade em relação aos resultados e a natureza mais política das questões abordadas geralmente suscitam interesse fora da organização avaliada, o que facilita o uso da avaliação em processos de tomada de decisão.

Problemas podem surgir em função da distância existente entre o programa que se avalia e o órgão central, o qual se vê limitado em seu acesso direto às informações dadas às restrições de tempo, recursos etc. Os avaliadores dos órgãos centrais podem desempenhar papéis conflitantes (oferecendo aconselhamento a ministérios e órgãos individualmente, bem como ao Ministério da Fazenda). A credibilidade pode estar em risco, a menos que o avaliador seja capaz de definir com clareza seu papel em relação a avaliações individuais e fazer distinções entre informação objetiva e julgamentos subjetivos que possam sofrer influência do propósito da organização (por exemplo, valor por dinheiro). Além disso, os gerentes de programas precisam estar prontos a aceitar os resultados das avaliações externas e as recomendações, que podem não ser facilmente implementáveis.

Os gerentes de programas, ou os órgãos centrais, geralmente agem como coordenadores das avaliações conduzidas por avaliadores externos (instituições de pesquisa e consultores, por exemplo). Essa função de coordenação envolve a seleção do avaliador, o processo de contratação, a seleção de programas para avaliação e a assistência aos avaliadores para a condução da avaliação.

## **França**

O Comitê Interministerial de Avaliação é quem decide quanto ao número de avaliações conduzidas em resposta a solicitações do primeiro escalão, órgãos do governo em geral e o Escritório de Auditoria. Um conselho independente faz recomendações ao comitê quanto à metodologia e a qualidade das avaliações. As avaliações são financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento de Avaliações.

## **Países Baixos**

Os diretórios orçamentários internos e o Ministério da Fazenda são responsáveis pela coordenação, promoção e determinação do uso de avaliações, devendo garantir que a orientação, o aconselhamento e o conhecimento de pesquisa sejam disponibilizados conforme a necessidade.

O Departamento de Finanças tem o papel central de assistir os ministros e os órgãos para que se familiarizem com as avaliações, a fim de que desenvolvam planos e atividades avaliativas, conhecimento e material de referência, treinamento de equipes e o registro das avaliações concluídas. Além disso, participa em algumas avaliações com ministérios individuais.

Quando a avaliação é **conduzida por avaliadores externos**, a autonomia e habilidade destes geralmente melhora o leque de questões abordadas e a confiabilidade dos resultados. Isso, por sua vez, amplia o público interessado na avaliação que se conduz. Por outro lado, os avaliadores externos podem ter um entendimento menor da substância e da cultura administrativa e política da organização avaliada. Além disso, alguns avaliadores podem tender a produzir avaliações um tanto padronizadas ou a apresentar apenas os resultados que agradem o cliente. As instituições acadêmicas tendem a produzir estudos demasiadamente teóricos.

Há quem sugira que o sucesso de uma avaliação depende de seu “ancoramento a diversos pólos” (Mayne, Divorski, Lemaire, 1998). Só assim é possível satisfazer a diferentes demandas e produzir a informação para uma multiplicidade de mercados. Há sempre o risco de concorrência improdutiva e fragmentação das avaliações, mas o uso de diferentes fornecedores de avaliação irá ampliar o leque de questões e perspectivas abrangidas nas avaliações, aumentando, assim, as possibilidades para o uso de seus resultados. Ao diversificar o fornecimento, é possível combinar os benefícios e minimizar as limitações de avaliadores. Isso também pode ser feito pela criação de corpos semi-independentes de avaliação.

Uma vez que o desenvolvimento da capacidade avaliativa em diferentes organizações é uma tarefa um tanto desafiadora, pode ser conveniente, nos estágios iniciais, estabelecer atividades de avaliação em que haja alguma evidência de demanda potencial, e, preferivelmente, em áreas que disponham dos recursos necessários. Alguns estudiosos têm sugerido que pode ser válido centralizar a capacidade de avaliação em certo grau, no início, deixando-se a expansão para outros centros para um momento posterior em que as habilidades e os demais recursos necessários já tenham se avolumado (Boyle, 1997).

Diversos estudos e experiências sugerem que as organizações governamentais parecem ser mais receptivas a informação produzida internamente, ao passo que a avaliação externa é geralmente vista como uma ameaça (Rist, 1994). Contudo, a necessidade de aceitação e implementação das avaliações precisa ser contrabalançada por mecanismos apropriados de controle, visando a maior credibilidade das avaliações internas. Isso pode ser alcançado pelo aumento da transparência e da divulgação, estabelecendo-se grupos de referência externos e conduzindo-se revisões.

A extensão e localização de ocorrências de “meta-avaliação”, ou a avaliação de avaliações, também são aspectos relevantes. Por exemplo, pode ser vantajoso promover avaliação interna que seja posteriormente revisada por órgãos externos.

## **Questão nº 7: Planejando as avaliações**

A boa preparação das avaliações é um fator preponderante para seu êxito. É conveniente dedicar algum tempo e esforço à seleção do tópico e à determinação do escopo e dos objetivos, planejando o processo avaliativo com cautela e escolhendo-se os critérios que serão utilizados. O planejamento cuidadoso torna mais fácil o gerenciamento das avaliações e contribui para a qualidade de seus resultados. Contudo, o planejamento não pode se tornar demasiadamente rígido. Um certo grau de flexibilidade permite que as avaliações sejam ajustadas a mudanças de necessidades e circunstâncias.

O requerente, geralmente após consultar os usuários da avaliação, deve assumir a responsabilidade final pelas escolhas relacionadas ao planejamento da avaliação. Atenção especial deve ser dada à definição de objetivos, questões, critérios e informações disponíveis, bem como aos métodos de coleta e análise de dados. O cronograma, o orçamento, a lista de avaliadores e a organização geral da avaliação também precisam ser detalhados. Os meios pelos quais os resultados serão apresentados, utilizados e monitorados também precisam ser considerados.

O planejamento também envolve a identificação dos usuários, dos resultados e recomendações da avaliação, devendo-se definir a responsabilidade dos diferentes atores e o modo como deverão ser informados e motivados. O uso dos resultados da avaliação também precisa ser considerado, em uma análise que inclua passos concretos a serem tomados para a implementação das recomendações.

Um planejamento cuidadoso das avaliações fortalece o compromisso de agir a partir dos resultados e pode ajudar a garantir a tomada de ações posteriores. A definição dos usuários da avaliação na fase do planejamento influencia, e muito, o projeto do procedimento avaliativo. As necessidades de informação dos usuários precisam ser abordadas, bem como o interesse daqueles que estarão sendo avaliados, a fim de garantir seu envolvimento e cooperação.

No planejamento de avaliações isoladas, pode ser útil compilar e publicar planos de avaliação de escopo mais amplo, que abranjam diversos setores e departamentos do governo (como os Planos de Avaliação de Carteira, na Austrália, ou o Programa Anual de Avaliações da Comissão Européia). Esses planos visam informar os interessados a respeito das

matérias que estarão sendo estudadas, detalhando até mesmo o escopo e o objetivo desses estudos. Contribuem, também, para a coordenação e implementação da avaliação.

### **Questão nº 8: Acertando o *timing* das avaliações**

Para que seja útil, a avaliação deve se encaixar nos ciclos de formulação de políticas e tomadas de decisão. A tempestividade é um grande problema nas avaliações. As avaliações precisam ser planejadas com vistas à geração de informações que sejam úteis quando da tomada de decisão. Contudo, o *timing* exato pode ser difícil de se alcançar, porque o processo de tomada de decisão é um tanto imprevisível, e as políticas geralmente são revisadas antes que seus resultados possam ser apreciados. Diferentes usuários de uma mesma avaliação frequentemente têm, cada qual, seus próprios cronogramas. A avaliação pode envolver surpresas, e é melhor planejar com antecedência do que decepcionar-se com os resultados.

O *timing* também é importante do ponto de vista do programa avaliado. É essencial não tentar conduzir avaliações *ex post* antes de o programa ter atingido um certo grau de maturidade. Contudo, a boa avaliação pode ser melhor apoiada por um sistema eficiente de monitoramento, que se estabeleça uma vez que o programa tenha sido iniciado. Também é importante, durante a avaliação, permitir o transcurso de tempo suficiente para a análise do material. O requerente precisa monitorar o cronograma de avaliação cuidadosamente, a fim de agir tempestivamente caso surja algum problema.

### **Questão nº 9: Satisfazendo as necessidades do usuário**

As avaliações precisam ser focadas para o uso por um determinado público, cujas necessidades devem ser satisfeitas. O estado, a confiabilidade e as conexões dos usuários têm impacto sobre a credibilidade, e, por conseguinte, sobre o uso da avaliação. Uma vez que a avaliação é essencialmente orientada a processos de formulação de políticas e tomada de decisão, é importante se familiarizar com o modo de pensar e agir dos usuários. Entender o processo de interação política é tão importante quanto a capacidade de conduzir análises adequadas. É necessário um diálogo entre as culturas dos usuários e dos avaliadores. Os diferentes processos de tomada de decisão, e a variedade de usuários das avaliações, também podem exigir uma diversificação das atividades de avaliação (na Suécia há diversos fornecedores de avaliações para grupos diferentes de tomadores de decisão).

Contudo, a avaliação pode desempenhar papéis que vão além do serviço direto a usuários específicos. A avaliação também precisa reconhecer outras responsabilidades. Comportamento eticamente inaceitável, má interpretação ou mau uso dos resultados de avaliações em nome do cliente não podem ser tolerados.

## **Questão nº 10: Garantindo a relevância**

É importante observar os possíveis benefícios da avaliação de um programa em particular, e em que grau informações confiáveis podem ser obtidas a partir dos resultados. As avaliações devem abordar temas ou estudar programas que sejam significativos a questões orçamentárias, políticas, gerenciais ou estratégicas. Isso é especialmente importante nos estágios iniciais das avaliações conduzidas no âmbito do governo, na medida em que mesmo algumas poucas avaliações de alto-perfil podem ter impacto considerável sobre a cultura de avaliação. Para que a avaliação seja justificável, o programa avaliado também precisa ser razoavelmente estável. As solicitações de avaliação precisam ser feitas de forma sincera: deve haver pelo menos uma possibilidade de uso concreto dos resultados obtidos.

É muito difícil avaliar questões de grande interesse político, como por exemplo questões relacionadas ao resultado e à relevância gerais de uma dada política. Às vezes, as questões de menor importância são abordadas devido à ausência de interação entre o avaliador e os usuários. A escolha cuidadosa do avaliador e a possibilidade de criação de um grupo de referência irão facilitar essa interação. O requerente de uma avaliação deve se certificar de dedicar o tempo necessário à definição dos termos de referência para a avaliação e ao suporte a amplas discussões de seus termos, previamente ao início da avaliação.

Um certo grau de flexibilidade é necessário para manter a relevância por meio do processo de avaliação. Isso pode ser necessário para se ajustar uma avaliação a mudanças nos programas avaliados ou a mudanças na demanda por informações. A relevância das questões particulares pode se alterar na medida em que a avaliação caminha. Por isso mesmo, os contratos de avaliação não devem ser demasiadamente rígidos. O avaliador deve manter uma postura ativa, e não confinar a avaliação a questões originalmente delineadas se outras perspectivas se apresentarem como relevantes. Entretanto, um certo equilíbrio é necessário, na medida em que as avaliações com excessivo grau de flexibilidade correm o risco de serem capturadas pelo avaliador.



## França

Segundo alguns comentaristas, os estudos de avaliação solicitados por intermédio do Conselho Científico para Avaliações geralmente se limitam a tópicos de importância relativamente menor. A relutância da burocracia em abordar questões politicamente importantes, bem como a tentativa de evitar conflitos em alguns círculos políticos, evidenciam a relevância da avaliação (Boyle, 1997; Toulemonde, 1998). Além disso, a lacuna cultural existente entre os acadêmicos que conduzem as avaliações e os políticos que recebem a informação limita o uso dos resultados das avaliações.

### **Questão nº 11: Envolvendo os interessados**

Os interessados são todos aqueles que têm alguma intenção em relação às avaliações, em função da importância que antecipem quanto aos resultados ou ao processo em si, para aplicação posterior em suas funções ou ações. Os interessados podem ser formuladores de políticas (parlamentares, ministros e outros executivos), o departamento de orçamento, os gerentes de programa, os funcionários públicos que cuidam de sua implementação, o grupo-alvo do programa ou outros grupos de interesse que possam ser atingidos pelos programas.

Existem diferentes visões quanto à abordagem participativa nas avaliações. De qualquer modo, é necessária uma estratégia para a devida gestão dos interessados. A definição dos interessados e seu envolvimento na avaliação geralmente aumentam o compromisso e disposição destes em utilizar os resultados da avaliação. As diferentes perspectivas colhidas dos diferentes interessados podem enriquecer muito o processo avaliativo.

Entretanto, o envolvimento dos interessados pode implicar deficiências. Pode haver dificuldade no gerenciamento e no equilíbrio dos diversos interesses envolvidos. Alguns interessados (incluídos os gerentes e o pessoal encarregado do programa avaliado) podem apresentar-se relutantes a participar e a disponibilizar informações, especialmente se imaginarem que os resultados das avaliações podem ser críticos quanto ao seu desempenho. O gerenciamento das relações com os interessados pode ser mais dispendioso e demorado do que a abordagem não-participativa. Além disso, o envolvimento dos interessados pode afetar negativamente a credibilidade da avaliação.

A despeito dessas dificuldades, uma parceria entre os interessados geralmente é útil. Do contrário, a avaliação corre o risco de se tornar um procedimento burocrático, formal, conduzido por profissionais com poucas ligações aos potenciais usuários.

A parceria pode ser estabelecida entre todas as partes: requerentes, avaliadores, avaliados, usuários potenciais e outros grupos de interesse. O envolvimento dos interessados também pode ser formalizado como parte da avaliação, por meio da criação de grupos gestores ou comitês de aconselhamento. O escopo da cooperação pode variar, por exemplo, de acordo com a fase do processo avaliativo. A parceria na definição dos termos de referência geralmente é considerada benéfica na maximização do uso da avaliação. Alguns estudiosos argumentam que os interessados também deveriam decidir quanto à metodologia a aplicar, bem como se envolver nas análises e na interpretação dos resultados.

Os avaliadores precisam buscar uma interação justa e confidencial com as partes envolvidas. Precisam estar cientes do necessário equilíbrio de interesses que deve haver durante o processo de avaliação. Um grupo interessado pode precisar de maior atenção que outros usuários dos serviços ou o próprio grupo-alvo do programa avaliado. Isso naturalmente complica a avaliação, uma vez que os resultados do programa têm que ser revisados não apenas em relação aos seus objetivos, mas também no que diz respeito às necessidades dos clientes. Às vezes chega-se a sugerir que os avaliadores ajam no sentido de salvaguardar a perspectiva de eventuais grupos minoritários envolvidos na avaliação.

## **Suécia**

O sistema de comissões tem desempenhado um papel central na preparação de decisões políticas neste século. Embora a importância relativa do sistema tenha se reduzido em anos recentes, cerca de 200 comissões continuam trabalhando anualmente. Essas comissões combinam a visão dos interessados, ao reunir representantes de partidos políticos, meios acadêmicos, sindicatos, associações patronais, organizações de defesa do consumidor, grupos de interesse ambiental etc. Além disso, os relatórios produzidos pelas comissões são encaminhados a um grande número de outras partes interessadas — em âmbito público e privado — para consideração e revisão. Dessa forma o conhecimento disponível na sociedade pode ser combinado de modo a melhor servir às análises e à preparação de decisões políticas.

## **Questão nº 12: Garantindo qualidade metodológica**

A qualidade metodológica da avaliação abrange aspectos como os critérios relevantes, a necessidade de evidências adequadas e, por conseguinte, de resultados claros e confiáveis. A propriedade da metodologia

aplicada pode ter amplo efeito sobre a credibilidade e o uso da avaliação. Esse aspecto requer especial atenção, uma vez que o mercado para avaliações do setor privado cresce rapidamente em muitos países.

Até certo ponto, pode haver uma solução de compromisso entre o rigor e a utilidade da avaliação. As avaliações dominadas por métodos complicados de pesquisa não costumam chegar a nenhuma conclusão, e, a menos que sejam testadas, poderão não ser aquelas dignas de maior atenção por parte dos formuladores de política. Além disso, integrar o uso de métodos científicos, de um lado, e soluções pragmáticas para questões políticas, de outro, pode ser algo bastante desafiador. Aspectos como custo e tempo geralmente limitam o escopo para uso dos melhores métodos, pois estes podem se revelar onerosos e demorados, além do que seria realista. Em resumo, as considerações pragmáticas precisam ser contrabalançadas a outras de natureza epistemológica.

É preciso selecionar métodos, na medida do possível, na fase do planejamento das avaliações. Isso inclui os métodos para coleta de dados, o uso de métodos qualitativos e quantitativos, amostragem, causalidade, explicações alternativas e lógica de argumentação. As conclusões de uma avaliação deveriam se basear nos resultados obtidos a partir dos dados, e as recomendações deveriam ter por base as conclusões. Os avaliadores precisam ser claros acerca das premissas, incertezas e outras licitações metodológicas da avaliação. Na extensão possível, os fatos devem ser separados de opiniões e premissas.

Os processos de controle de qualidade podem variar. É desnecessário dizer que o conhecimento técnico de alta qualidade e outros recursos contribuem para uma avaliação de qualidade. A abertura e a transparência do processo avaliativo permitem aos revisores externos fazer um escrutínio da qualidade. A divulgação das avaliações pode ser, em si mesma, um mecanismo de controle de qualidade, pois é dada mais atenção à qualidade das avaliações cujos resultados são publicados. Podem ser criadas listas de verificação para se estabelecer padrões de qualidade para as avaliações (por exemplo, a lista de verificação da Comissão Européia DG XIX); padrões éticos para avaliações também vêm sendo adotados (por exemplo, pelas Sociedades Americanas e Australasianas de Avaliação), com o objetivo de aumentar a qualidade das avaliações. O estabelecimento de grupos gestores ou grupos externos totalmente independentes (por exemplo, o Conselho Científico de Avaliações, na França) pode ser útil na tentativa de orientar ou revisar a qualidade das avaliações. Como alternativa, o Escritório de Auditorias pode ficar com a responsabilidade ou autoridade de revisar as avaliações, se assim desejar (como faz, por exemplo, o Escritório Nacional de Auditorias da Suécia). As revisões são especialmente importantes para o aumento da credibilidade e qualidade das avaliações internas.

### **Questão nº 13: Emitindo juízos e recomendações**

Há algumas diferenças de opinião com relação ao valor da emissão de juízos e recomendações a partir das avaliações. Alguns consideram que os julgamentos devem ser deixados como responsabilidade exclusiva dos requerentes ou usuários da avaliação. Argumenta-se que quanto mais genéricas as conclusões de uma avaliação, mais fácil é o seu uso para esclarecimento de diferentes problemas e o fomento de discussões e de um processo de aprendizagem.

Por outro lado, pode-se sugerir que os julgamentos e recomendações atraem atenção, provocam e orientam discussões, além de sinalizarem decisões e ações que devam ser tomadas. Os tomadores de decisão geralmente dispõem de tempo limitado e podem estar sobrecarregados de informações. Os resultados e recomendações mais claros, que delineiam alternativas de ação, têm maior probabilidade de atrair atenção e predispor ações subseqüentes. Além disso, os mecanismos construtivos de sugestão de melhorias, antes de se limitarem aos pontos débeis de um programa, podem limitar a resistência e contribuir para um consenso quanto às mudanças necessárias. De qualquer modo, é necessário deixar claro o critério contra o qual se fazem julgamentos e recomendações. As recomendações podem ser contrabalançadas pela sugestão de soluções alternativas, contrariando a tendência de se focar apenas uma solução possível. Também pode ser útil apresentar um plano de implementação que tenha por base as recomendações da avaliação.

### **Questão nº 14: Divulgando os resultados**

Muitas avaliações não surtem qualquer efeito, pois nenhuma atenção é dada à divulgação de seus resultados. É essencial que esses resultados sejam apresentados de modo eficaz e oportuno.

As políticas de divulgação variam, obviamente, mas a credibilidade e o uso da avaliação geralmente são aumentados quando se garante transparência e abertura. Na Austrália, os resultados das avaliações devem ser divulgados publicamente. Na Suécia, o público sempre teve acesso a toda documentação do governo, incluídos os relatórios de avaliação. Os resultados das avaliações, em especial aqueles com conclusões negativas ou críticas, costumam encerrar grande sensibilidade política. Deve ser evitada controvérsia desnecessária, o que se consegue dando aos avaliados alguma informação preliminar sobre os resultados, antes de sua publicação.

A abertura geralmente é um aspecto positivo. Contudo, dependendo da situação específica, a transparência pode ter aspectos negativos sobre o uso das avaliações. A divulgação pode encorajar a implementação das recomendações da avaliação ao criar pressão externa, mas pode também aumentar a resistência entre as partes que foram objeto de crítica, reduzindo a disposição destas em cooperar e agir de modo correto. Esses efeitos podem ser limitados evitando-se o uso de tom acusatório e pela promoção de uma cultura de aprendizagem. Ao invés de se concentrar nas deficiências, a avaliação deve enfatizar, em seu relatório, o que vem sendo feito para superar os problemas identificados. Contudo, pode haver casos em que a divulgação e a exposição na mídia a partir de certo estágio se tornem nocivas.

Conforme discutido anteriormente, o *timing* da divulgação dos relatórios de uma avaliação é importante para a conciliação com os cronogramas de tomadas de decisão. Geralmente, é conveniente disponibilizar alguns resultados preliminarmente. A decisão quanto a divulgar ou não as recomendações e conclusões deve ser tomada nesse estágio. A experiência sugere que as avaliações que encerrem temas de grande implicação política geralmente são melhor recebidas após o transcurso das eleições, quando o novo governo já se apresenta mais disposto a aceitar críticas e recomendações.

A publicação de um relatório formal é o meio mais comum de se apresentar resultados de uma avaliação. É importante que o relatório seja claro, abrangente e amplamente distribuído. A estrutura e argumentação de um relatório de avaliação devem ser inteligíveis. Um sumário executivo pode ser útil, dada a improbabilidade de que todos os interessados venham a ler o relatório na íntegra. Em alguns casos, pode ser válida a publicação de versões resumidas do relatório para diversos grupos de interessados.

A mera distribuição do relatório geralmente não basta. Explicações e *marketing* adicionais também são necessários para se estabelecer um diálogo quanto aos resultados da avaliação. Encontros com diversos interessados podem ser organizados para se apresentarem e interpretarem os resultados, bem como para encorajar a implementação das recomendações. Atenção especial deve ser dada aos principais tomadores de decisões. Seminários, oficinas e grupos de discussões podem ser organizados.

### **Questão nº 15: Monitorando ou acompanhando**

O monitoramento do impacto da avaliação estimula o seu uso, orienta o processo de implementação e pode contribuir para a melhoria das práticas

de avaliação no futuro. O acompanhamento também é importante na identificação de possíveis necessidades adicionais de avaliação.

O acompanhamento pode ser facilitado por uma estrutura institucional que revise o uso de todas as avaliações em curso, ou que estabeleça exigências de acompanhamento subsequente a cada avaliação. É importante garantir tempo suficiente para a implementação antes de se tirarem quaisquer conclusões sobre o uso ou impacto da avaliação.

Sanções pelo não uso dos resultados de uma avaliação, ou por não se seguirem as recomendações feitas, geralmente ficam circunscritas ao âmbito da divulgação e persuasão. Contudo, a simples conscientização pública quanto ao fato pode não criar a pressão necessária para a implementação de mudanças nos programas.

A implementação dos resultados e recomendações de uma avaliação geralmente requer suporte e serviços de consultoria. Isso pode ser facilitado por meio da assistência técnica e financeira.

### **Questão nº 16: Reconhecendo as necessidades de pessoal para treinamento e suporte**

O sucesso de uma avaliação requer avaliadores treinados, solicitantes bem informados e usuários conscientes. Em muitos países, a educação básica dos funcionários públicos não inclui habilidades específicas de avaliação. Sendo assim, o treinamento é importante, especialmente quando a avaliação ainda está sendo introduzida e desenvolvida.

São necessárias habilidades metodológicas, políticas, gerenciais e de comunicação. Os solicitantes e usuários de uma avaliação precisam melhorar seu nível de conhecimento sobre as avaliações, a fim de serem capazes de articular questões relevantes, desenvolver os objetivos de avaliação, gerenciar projetos e selecionar avaliadores. Precisam, também, entender as limitações da avaliação, bem como seu potencial para melhoria dos processos de tomada de decisão. Somando-se às habilidades de avaliação técnica, é importante haver uma cultura de permanente revisão das atividades públicas. Os avaliadores externos precisarão aprender a compreender o contexto gerencial e político em que as avaliações se desenvolvem.

#### **Treinamento e suporte podem ser organizados**

- Pela criação de redes dentro das organizações, o governo como um todo e os avaliadores e auditores de diferentes campos (redes de colaboradores como, por exemplo, a rede da Comissão Européia, ou as

associações mais formais como a Sociedade Européia de Avaliação, a Sociedade Australasiana de Avaliação, a Associação Americana de Avaliação, a Sociedade Britânica de Avaliação etc.);

- Pela publicação de manuais, histórias de sucesso, informativos, jornais etc.;
- Pela organização de seminários, oficinas, cursos de treinamento, visitas etc.;
- Pelo estabelecimento de projetos de demonstração; e
- Pelo estabelecimento de um *help desk*, ou serviço similar, na administração.

## Conclusões

Considerações pragmáticas e epistemológicas precisam ser conciliadas na avaliação. É essencial que haja um encontro entre a capacidade de bem avaliar e a disposição de utilizar os resultados. Só assim se poderá lograr que as avaliações de programa tenham impacto sobre a tomada de decisões (Mayne, Divorski, Lemaire, 1998; Boyle, 1997). Esses pré-requisitos são interdependentes, de modo que melhorias em um levam a avanços também nos demais. É algo que requer vontade política e trabalho sistemático.

Há que se reconhecer que o uso das informações da avaliação se aplica a todo o ciclo de política, e não apenas a instâncias subseqüentes à implementação do programa ou à de revisão periódica de uma política. A questão crucial é saber como os governos podem organizar suas atividades de avaliação de modo a tirar plena vantagem do que a avaliação tem a oferecer. Embora o aprendizado organizacional geralmente não seja uma atividade sistemática, a avaliação pode prestar grandes contribuições no processo.

É desnecessário estabelecer arcabouços demasiadamente rígidos para o uso das avaliações. A mesma variação que se verifica nos objetivos e métodos de avaliação é refletida no uso de seus resultados. Um dos grandes impactos das avaliações nas organizações costuma ser descrito como um impacto de longo prazo sobre o gerenciamento organizacional — embora se devam buscar, também, melhorias diretas nos programas.

A avaliação pode não ser apropriada para o fomento de todas as decisões. Às vezes, a avaliação é demasiadamente custosa ou demorada, o que inviabiliza o seu uso. Por vezes, também, não há opções de ação disponíveis, ou há pouca vontade política para a realização de mudanças, e, ocasionalmente, a decisão é tomada em outras bases, antes mesmo de conhecidos os resultados de uma avaliação. A avaliação pode ser mal utilizada ou conduzida apenas à legitimação de decisões políticas já

tomadas. Resultados inconvenientes, ou de grande delicadeza política, às vezes são suprimidos ou usados seletivamente. Embora o envolvimento dos usuários seja uma parte importante da avaliação, há sempre o risco de que a avaliação seja capturada pelo cliente.

A despeito dessas limitações, a pré-condição essencial para o maior uso dos resultados das avaliações é o compromisso e a perseverança daqueles que crêem no uso desses resultados para a melhoria dos processos de formulação de políticas. É preciso continuar produzindo avaliações de boa qualidade, trabalhando junto aos usuários e fazendo as adaptações necessárias ao ambiente sempre cambiante do setor público.

## **Exemplos de uso dos resultados de avaliação**

Alguns exemplos do uso concreto de avaliações e sugestões para estratégias eficientes de avaliação são apresentados a seguir. O grau do uso efetivo dos resultados das avaliações pode ser interpretado de duas maneiras: pode-se experimentar algum desapontamento pelo fato de nem todos os resultados das avaliações serem usados ou, ao contrário, alguma satisfação pelo fato de a maior parte das avaliações terminarem, de fato, por influenciar os processos de tomada de decisão. Esta última visão é provavelmente a mais razoável.

### **Suécia**

Embora ainda não tenham sido conduzidos estudos abrangentes sobre o uso das avaliações, alguns comentários podem ser feitos. Das avaliações, 90% são usados como material de referência prévia, e utilizados, principalmente, para ajustes de políticas, mais do que para uma reavaliação fundamental das atividades.

Pode haver efeitos de aprendizagem a longo prazo, mas a intenção de se introduzir questões mais fundamentais no processo orçamentário ainda não foi concretizada. Contudo, a qualidade do material de referência prévia para fins orçamentários aumentou. Os relatórios anuais dos órgãos incluem muitos dados operacionais e servem, primariamente, à gerência interna e às funções de controle dos ministérios. O Parlamento continua sendo o ator mais mal informado sobre as avaliações (Furubo e Sandahl, 1993).

### **Canadá**

A política e a infra-estrutura de avaliação foram desenvolvidas no curso de duas décadas. Há registro de restrições financeiras e de outra ordem, mas o uso contínuo das avaliações é um grande indicador de sua



utilidade. Um grande número de avaliações levou à realocação de recursos, e pelo menos a algum uso do vasto universo de avaliações conduzidas. Uma combinação de planos departamentais e comitês de avaliação torna difícil perdê-las de vista.

Estudos sugerem que cerca de 20% das avaliações levaram à significativa reforma ou suspensão de programas; 40% delas levaram à modificação nos programas; 30% oportunizaram um melhor entendimento dos programas; e cerca de 10% resultaram na confirmação de programas. Em 1993, um estudo conduzido pelo Escritório do Auditor-Geral descobriu que os gerentes de avaliação davam a máxima importância a esforços visando a resolução de questões operacionais e a melhoria de programas pela administração. Prioridade bem menor era dada ao questionamento dos programas visando a melhoria da alocação de recursos ou a avaliação de grandes programas em extensão que permitisse melhorar a delegação de responsabilidade ao Parlamento (Mayne, 1994).

### **Países Baixos**

Em um estudo conduzido pela Corte de Auditoria para explorar o escopo, as práticas e o uso das avaliações, mais de 80% dos funcionários entrevistados declararam que algum uso direto dos resultados das avaliações havia sido feito. Quando algumas das avaliações foram examinadas mais detidamente, 20, de um total de 42 estudos, haviam sido utilizados explicitamente. Como se vê, há de fato uma evidência concreta de uso. Apenas poucas avaliações levaram a mudanças significativas (Leeuw e Rozendal, 1994).

### **Austrália**

O Departamento de Finanças tem o papel central de assistir os ministros e os órgãos para que se familiarizem com as avaliações, a fim de que desenvolvam planos e atividades avaliativas, conhecimento e material de referência, treinamento de equipes e o registro das avaliações concluídas. Além disso, participa em algumas avaliações com os ministros individualmente.

## Sugestões de uma estratégia eficaz de avaliação

### **Irlanda**

A Irlanda está prestes a iniciar a sistematização de suas atividades de avaliação. De acordo com Boyle (1997), lições de outros países sugerem que um leque de avaliadores é necessário (o recurso a corpos semi-independentes de avaliação da administração pode constituir um bom modelo). As prioridades da avaliação precisam ser estabelecidas: revisões abrangentes conduzidas a cada três anos podem constituir uma exigência demasiadamente grande na fase inicial. A perspectiva do usuário precisa estar envolvida, sempre que possível. O treinamento e o suporte de desenvolvimento também são necessários para avaliadores e usuários, tanto em relação aos recursos de *hardware* quanto de *software*. A estimulação de demanda efetiva — prêmios, penalizações e conscientização, alocação de recursos, especificação de questões por parte daqueles que solicitam as avaliações — também é necessária. Finalmente, precisam ser estabelecidas articulações entre o orçamento, a gerência estratégica e a avaliação.

### **Estados Unidos**

Richard Sonnichsen desenvolveu um modelo de escritório interno de avaliações que tem sido eficiente para maior uso dos resultados. O modelo tem por base a pesquisa conduzida em cinco escritórios internos de avaliação, em nível federal e, também, na experiência pessoal de Sonnichsen. As condições organizacionais necessárias ao trabalho de um escritório interno de avaliações são: recursos suficientes, independência, subordinação a um funcionário sênior da organização, concordância quanto a metas e políticas entre o escritório e a organização, autoridade suficiente para o chefe do escritório de avaliação dentro da organização, avaliadores organizacionalmente experientes e sua aceitação na organização como profissionais independentes, objetivos e confiabilidade.

Os fatores do processo incluem um papel bem definido e a divulgação da agenda do escritório, auto-iniciação de avaliações, habilidade na confecção de relatórios escritos e disseminação de resultados de avaliações por toda a organização, recomendações de emissão, aplicação do procedimento de acompanhamento e desempenho, por parte da equipe de avaliação, do papel fiscalizador quanto à divulgação dos resultados e recomendações. Todos esses elementos oferecem uma combinação adequada de condições organizacionais, habilidades avaliativas e atitudes gerenciais que são necessárias para o sucesso de uma avaliação (Sonnichsen, 1994).

## Austrália

A experiência australiana, até o momento, aponta a necessidade de alguns fatores críticos para uma avaliação de sucesso: diversas reformas do setor público que enfatizem resultados finais; exigências de avaliação formal endossadas pelo primeiro escalão (que deve ser traduzida, com o passar do tempo, em uma abordagem de gestão de desempenho apoiada em boas práticas e orientada por princípios); apoio de diversos ministérios-chave; clara delegação de autoridade ao Departamento de Finanças para fins de avaliação; apoio do alto escalão dos ministérios; consenso e motivação quanto à propriedade e necessidade de atividades de avaliação; redes de avaliadores; unidades centrais de avaliação nos ministérios; planejamento, coordenação e garantia de qualidade; e bons sistemas de informação sobre desempenho (Mackay, 1996).

## Notas

<sup>1</sup> Texto traduzido sob a responsabilidade da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, das edições originais em inglês e francês publicadas sob os títulos *Improving Evaluation Practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper e Vers de Meilleures Pratiques de l'Évaluation. Guide des Meilleures Pratiques à Suivre pour l'Évaluation et Document de Référence* (Copyright OECD, 1999). A OECD não se responsabiliza pela qualidade da tradução em português, bem como por sua coerência com o texto original.

O relatório original juntamente com outros informativos sobre o trabalho do PUMA, no que diz respeito à gestão de desempenho e avaliação, estão disponíveis na *Internet*: ([www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)).

<sup>2</sup> O grupo de referência sobre avaliação é composto por: Sylvie Trosa — Departamento de Finanças (Austrália); John Mayne — Gabinete do Auditor-Geral (Canadá); Rolf Sandahl — Escritório Nacional de Auditorias (Suécia); Harry P. Hatry — *The Urban Institute* (Estados Unidos) e Hilkka Summa (Comissão Européia).

### **Guia das melhores práticas a serem seguidas para avaliação**

As melhores práticas para avaliação estão apresentadas, a seguir, em três seções:

#### **Obtendo o máximo das avaliações**

Esta seção define as avaliações, seus objetivos, principais agentes, benefícios e custos:

- Definição e objetivos;
- Identificação dos principais participantes; e
- Avaliação de benefícios e custos.

#### **Organizando o arcabouço da avaliação**

Esta seção examina as práticas em relação a melhor organização e utilização das avaliações pelo setor público:

- Fomento à cultura de avaliação;
- Gestão estratégica das atividades de avaliação; e
- Incentivo à credibilidade.

#### **Desenvolvendo avaliações eficazes**

Esta seção examina práticas e prioridades para a gestão de avaliações individuais:

- Assegurar a relação com os processos de tomada de decisão;
- Escolha do avaliador certo; e
- Envolvimento dos interessados e ampla divulgação dos resultados.

#### **Obtendo o máximo das avaliações**

##### **Definição e objetivos**

• As **avaliações** são processos de análise dos resultados das políticas públicas, organizações e programas que enfatizem a confiabilidade e a utilidade das informações. Destinam-se a colher melhores informações e reduzir as incertezas. Contudo, mesmo mediante a aplicação dos mais rigorosos métodos, as avaliações sempre estarão sujeitas a algum grau de

juízo subjetivo. Pode-se fazer uma distinção entre avaliações *ex ante* (ou revisão de políticas) e avaliações *ex post*. Muitas práticas discutidas neste documento se aplicam igualmente a ambas, mesmo que seus objetivos sejam diferentes.

- Os principais **objetivos** das avaliações são melhorar o processo de tomada de decisão, a alocação de recursos e a prestação de contas. Tais metas podem ser alcançadas por meio de informação ao público, aos principais agentes de decisão e do encorajamento de processos já instalados de aprendizado organizacional.

- As avaliações devem ser **parte de um arcabouço mais amplo de gestão de desempenho**. Podem complementá-lo ou melhorá-lo, mas nunca substituí-lo.

### Identificação dos principais participantes

- As avaliações bem-sucedidas têm por base a **cooperação entre os participantes-chave** (avaliadores, usuários e interessados) sob a liderança de um requerente.

- Os **requerentes** são organizações que solicitam as avaliações. Eles planejam a avaliação, acompanham o andamento de sua aplicação, recebem os relatórios de avaliação e decidem quanto às ações a serem adotadas. Podem ser ministérios ou órgãos do governo central (como o Ministério da Fazenda ou organizações independentes de auditoria e avaliação). Em alguns casos, o requerente pode ser o próprio avaliador.

- Os **avaliadores** são indivíduos ou organizações que coletam e analisam os dados para, então, emitir julgamento sobre o valor do elemento.

- Os **usuários** de uma avaliação podem ser os decisores, os formuladores de política, o departamento de orçamento, os auditores, os gerentes e o corpo técnico de um programa ou política, os usuários de serviços etc.

- Os **interessados** são os indivíduos ou organizações que detêm interesse na política ou programa em análise, bem como no resultado da avaliação que se conduz. Os interessados e os usuários geralmente são os mesmos agentes.

### Avaliação de benefícios e custos

- Os **benefícios das avaliações devem superar os custos** e limitações envolvidos. Esses custos e benefícios podem variar em função de uma cuidadosa gestão das avaliações e pela escolha de avaliadores e métodos de avaliação apropriados.

- O principal mérito das avaliações é permitir um **estudo aprofundado do desempenho** e uma avaliação independente da eficácia de

outros instrumentos de gestão de desempenho. Os maiores benefícios potenciais estão associados aos programas e políticas de maior alcance.

- Por outro lado, a experiência demonstra que o **custo** e o **tempo** envolvidos nas avaliações geralmente são grandes demais quando se considera sua utilidade e real eficácia. Há também o risco de que as avaliações sejam usadas como meio de retardar o processo de tomada de decisão e justificar a inatividade.

## Organizando o arcabouço da avaliação

### Fomento à cultura de avaliação

- O **suporte** às avaliações se reflete na disposição dos políticos, gestores de políticas e órgãos do governo central (Ministério da Fazenda, por exemplo) em fazer uso efetivo das recomendações produzidas em decorrência das avaliações.

- A **demanda** por avaliações precisa ser gerada, especificada e articulada por interessados em nível interno e externo. As avaliações para as quais não se pode traçar um vínculo de “posse” a uma parte interessada dificilmente surtirão efeito. Barreiras institucionais às avaliações, tais como resistência interna, podem ser reduzidas por meio de consultas prévias que visem à construção da confiança mútua.

- O governo pode apoiar o desenvolvimento de uma **cultura de avaliação** que encoraje a inovação e a constante adaptação a um ambiente em mutação. A mensagem básica deve ser a de que para se manterem relevantes, as organizações precisam continuar aprendendo a partir dos resultados que obtêm de seus trabalhos.

- **Capacitação e diálogo profissional**, avaliadores competentes, requerentes bem informados e usuários entusiastas prestam, todos, grande contribuição ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação.

### Gestão estratégica das atividades de avaliação

- **As modalidades de realização das avaliações devem corresponder às necessidades e prioridades** das diferentes áreas de atuação dos poderes públicos. Pode ser apropriado sistematizar e institucionalizar avaliações em áreas-chave onde os custos de coleta de dados são mais altos e a informação limitada. Contudo, uma abordagem mais flexível produzirá freqüentemente melhores resultados, ao mesmo tempo em que impede que as avaliações se tornem meros procedimentos burocráticos. Atenção especial deve ser dada às atividades de avaliação conduzidas para um conjunto de organizações.

- Os órgãos do governo central desempenham um importante papel no gerenciamento do processo de avaliação. Contudo, **as avaliações em si podem ser descentralizadas** a diferentes agentes, em todos os níveis de governo.

- O desenvolvimento de habilidades avaliativas em diferentes organizações garante a necessária **amplitude de métodos e perspectivas de avaliação** (por exemplo, a partir da experiência dos avaliadores internos e externos), bem como o desenvolvimento da avaliação de conformidade com o conjunto único de questões relacionadas aos objetivos, ao foco, à credibilidade e ao uso específico.

- **Fundos especiais** para o financiamento das avaliações podem servir como incentivo importante para a avaliação de políticas públicas. Contudo, também podem servir de encorajamento ao uso de avaliações em detrimento de abordagens de gestão de desempenho por vezes mais apropriadas.

### **Incentivo à credibilidade**

- A falta de credibilidade mina a utilização que se faz dos resultados de uma avaliação. **Os fatores que influenciam a credibilidade** incluem a competência e a credibilidade do avaliador; a confiança mútua existente entre o avaliador e os elementos avaliados; a existência de consultas e o envolvimento prévio entre os interessados; além do estabelecimento de processos de divulgação dos resultados.

- Os padrões profissionais e éticos, e a **qualidade metodológica** da avaliação (compreendendo questões de relevância, como critério, adequação dos dados, evidência, credibilidade e clareza dos resultados) também têm ação determinante sobre a credibilidade de uma avaliação. O controle de qualidade, associado a um diálogo franco e aberto, pode aumentar a credibilidade ao expor e corrigir potenciais deficiências das avaliações.

## **Desenvolvendo avaliações eficazes**

### **Garantia de ligação com os processos de tomada de decisão**

- Informações referentes às avaliações podem ser um fator importante na **formulação de políticas**, visando a melhoria da qualidade das intervenções e da alocação orçamentária em suporte a prioridades e poupanças. As avaliações mais relevantes se dirigem a questões significativas, por razões políticas, orçamentárias, gerenciais e outras de natureza estratégica.

- Os **objetivos** da avaliação determinam o local, a metodologia e o uso de uma avaliação. O uso proposto de uma avaliação deve estar

claramente definido. As avaliações devem ser projetadas conforme as características de uma determinada política, e os métodos de avaliação devem corresponder aos objetivos da mesma, levando em conta limitações como custos e limite de tempo. O desenvolvimento das avaliações de políticas desde a fase inicial, e a clara definição de seus objetivos, expandem a utilidade da avaliação e facilitam o planejamento.

- O **planejamento** melhora o gerenciamento e a qualidade da avaliação. O requerente é responsável pelo planejamento das avaliações e pela definição de seus objetivos, critérios, métodos e coleta de dados. A tempestividade é importante, mas o ciclo de tomada de decisão geralmente é imprevisível e as decisões quase sempre são tomadas antes que as avaliações tenham sido concluídas.

### **Escolha do avaliador certo**

- A **auto-avaliação** de uma organização é apropriada quando os principais objetivos são o aprendizado organizacional e a melhoria da capacidade de implementação. Contudo, o tempo e as habilidades disponíveis ao corpo técnico responsável podem ser insuficientes. Além disso, a amplitude das questões abordadas pode ser limitada, e a credibilidade dos resultados pode ser questionada.

- A avaliação pelos **órgãos do governo central** é apropriada quando o objetivo é melhorar as prioridades de alocação orçamentária. Também é útil nos casos em que o avaliador tem ligações diretas com os processos de tomada de decisão.

- A avaliação pelos **avaliadores externos** (organismos de pesquisa e consultores de gerenciamento, por exemplo) é apropriada quando o objetivo é oferecer novas perspectivas sobre políticas públicas ou diante de necessidades e habilidades especiais de avaliação. Contudo, esses avaliadores podem ter uma compreensão limitada da essência e da cultura da política ou organização sob exame, restringindo-se a avaliações teóricas.

- A **avaliação independente** é apropriada quando os objetivos são maior prestação de contas e transparência. Contudo, os gestores de políticas, ou os administradores em geral, podem mostrar-se relutantes em aceitar os resultados e recomendações. As auditorias de desempenho costumam ser semelhantes às avaliações. Nas características-chave incluem-se a autonomia do auditor e a ênfase sobre a responsabilidade na prestação de contas, e não sobre a melhoria do desempenho.

### **Envolvimento dos interessados e ampla divulgação dos resultados**

- Os **interessados**, incluindo o corpo técnico, podem ser designados para compor comissões de avaliação ou envolvidos por meio de grupos



de gestores ou de aconselhamento. Os métodos de avaliação participativa podem ser usados para criar consenso e sentimento de propriedade em relação a um processo de mudança. O diálogo com os usuários e o corpo técnico melhora a compreensão e a capacidade de satisfazer às suas necessidades e prioridades. A participação precisa ser gerenciada em função das limitações de custo e tempo, bem como em relação aos riscos envolvidos nesse processo.

• **A ampla apresentação dos resultados de uma avaliação** aumenta a credibilidade e estimula a tomada de decisão com base nos resultados. A disponibilização pública dos relatórios e os encontros são úteis para apresentar e estimular o diálogo sobre os resultados. Os julgamentos e as recomendações oferecidas com base em critérios claros atraem a atenção e promovem a tomada subsequente de decisão. O julgamento deve-se centrar na resolução de problemas, e não na busca de culpados.

## Referências bibliográficas

- BOYLE, Richard. (1997), *Evaluating Public Expenditure Programmes. A Role for Programme Review*, Discussion Paper Number 1, Committee for Public Management Research, Institute of Public Administration, Dublin.
- CHELIMSKY, Eleanor. (ed.) (1985), *Program Evaluation: Patterns and Directions*, American Society for Public Administration. Washington D.C.
- COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. (1994), *Doing Evaluations. A practical guide*, Department of Finance, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- DENTE, Bruno. (1997), *The Policy of Public Policy Evaluation*; a Paper presented in Colloque international GAPP — CNRS-ENS, Cachan, France.
- DERLIEN, Hans-Ulrich. (1990), “Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective”, in Rist, Ray (ed.) *Program Evaluation and the Management of Government*. Transaction Publishers, New Brunswick, London.
- DUTCH MINISTRY OF FINANCE. (1996), *Quality Criteria, Responsibilities and Dissemination of Information on Policy Evaluation in Central Government Departments in the Netherlands*, AVT95/FZ39626.
- EUROPEAN COMMISSION DG XIX. (1996), *Assessing the Quality of Evaluation Reports*, DG XIX, Assessment Checklist.
- \_\_\_\_\_. (1996), *Evaluation, concrete steps towards best practice across the Commission*. Communication to the Commission by Mr Liikanen and Mrs Gradin in Agreement with the President, Internal Document, adopted by the Commission on 8 May 1996.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Evaluating EU Expenditure Programmes. A Guide. ex post and Intermediate Evaluation*, DG XIX.
- FURUBO, Jan-Erik; SANDAHL, Rolf (1993), *Does the Results Matter? The Role of Stakeholders, Expertise and Executors in the Production of Result-Based Data*. Swedish National Audit Bureau, The Financial Management Department.

- \_\_\_\_\_. (1994), "Learning from Evaluations: the Swedish Experience" in Leeuw Frans L., Rist Ray C. and Sonnichsen Richard C. (eds.) *Can Governments learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organisational Learning*. Transaction Publishers, New Brunswick, London.
- GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; SEGSWORTH, Bob. (1993), *Budgeting, Auditing and Evaluation, Functions and Integration in Seven Governments*. Transaction Publishers, New Brunswick, London.
- GRAY, Andrew. (1997), *Evaluation, New Public Management and Democracy*, a Paper presented in the European Evaluation Society Conference, Stockholm.
- GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. (1993), "Horses to the Water: Budgeting, Auditing, and Evaluation in Seven Governments", in GRAY, A. JENKINS B. and SEGSWORTH B., in *Budgeting, Auditing, and Evaluation. Functions and Integration in Seven Countries*, Transaction Publishers, New Brunswick, London.
- HATRY, Harry P. (1980), "Pitfalls of Evaluation" in Giandomenico Majone and Edward S. Quade (eds.), in *Pitfalls of Analysis*, International Series on Applied Systems Analysis, 8, John Wiley & Sons. Chichester/New York/Brisbane/Toronto.
- HOLKERI, Katju; SUMMA, Hilikka. (1996), *Evaluation of Public Management Reforms in Finland: From ad hoc Studies to a Programmatic Approach*, OECD, PUMA/PAC(96)5.
- HOUSE, Ernest R. (1980), *Evaluating with validity*, Jossey Bass, Beverly Hills.
- LEEUEW, Frans L., RIST, Ray C., SONNINCHSEN, Richard C. (eds.) (1994), *Can Governments learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organisational Learning*, Transaction Publishers, New Brunswick, London.
- LEEUEW, Frans L.; ROZENDAL, Piet, J. (1994), "Policy Evaluation and the Netherlands's Government: Scope, Utilisation, and Organisational Learning", in LEEUEW, Frans L., RIST, Ray C., SONNINCHSEN, Richard C. (eds.), *Can Governments learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organisational Learning*, Transaction Publishers., New Brunswick, London.
- MACKAY, Keith. (1996), *The Institutional Framework for Evaluation in the Australian Government*, Paper delivered to a World Bank seminar on Australia's program and policy evaluation framework on institutionalising the process, Washington DC, 30 April 1996.
- MAYNE, John; DIVORSKI, Stan; LEMAIRE, Donald. (1998), "Locating Evaluation: Anchoring Evaluation in the Executive or the Legislature, or Both or Elsewhere?", in BOYLE, R. & LEMAIRE, D. (eds.) (1998), *Building Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, Transaction Publishers.
- MAYNE, John. (1994), "Utilising Evaluation in Organisations: The Balancing Act", in LEEUEW Frans L., RIST, Ray C., SONNINCHSEN, Richard C. (eds.) (1994), *Can Governments learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organisational Learning*. London: Transaction Publishers, New Brunswick.
- OECD. (1995), *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, Conclusions of the Public Management Committee.
- \_\_\_\_\_. (1997), *In Search of Result — Performance Management Practices*, Paris.
- \_\_\_\_\_. (1996), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris.
- \_\_\_\_\_. (1996), *Performance Management in Government — Contemporary Illustrations*, PUMA, Occasional Papers, N° 9., Paris.
- POLLITT, Christopher. (1996), *Approaches to Evaluation*, Speaking notes for the Presentation to Key Evaluation Officials Within the European Commission, 28th October 1996, Brunel University, Uxbridge.

- POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilka. (1997), "Performance Auditing: Traveller's Tales", in CHELIMSKY, Eleanor; SHADISH, William R. (eds.), *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*, Sage, London.
- RIST, Ray C. (ed.) (1990), *Program Evaluation and the Management of Governmen*, London: Transaction Publishers, New Brunswick.
- \_\_\_\_\_. (1994), "The Preconditions for Learning: Lessons from the Public Sector", in LEEUW, Frans L., RIST, Ray C. and SONNICHSEN, Richard C. (eds.), *Can Governments learn? Comparative perspectives on Evaluation and Organisational Learning*, London: Transaction Publishers, New Brunswick.
- SONNONCHSEN, Richard C. (1994), "Effective Internal Evaluation: An Approach to Organisational Learning", in LEEUW, Frans L., RIST, Ray C., SONNICHSEN, Richard C. (eds.), *Can Governments learn? Comparative perspectives on Evaluation and Organisational Learning*, Transaction Publishers, London: New Brunswick.
- TOULEMONDE, J. (1998), "Constraints, Incentives, Culture-Building as Instruments for the Development of Evaluation Eemand", in BOYLE, R. and LEMAIRE, D (eds.), *Building Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, Transaction Publishers.

### **Em direção às melhores práticas de avaliação**

*Marjukka Ala-Harja e Sigurdur Helgason*

A ênfase nos resultados constitui elemento central das recentes reformas do setor público em países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A avaliação é importante em um ambiente que se conduz pelos resultados, pois permite determinar aspectos como eficiência, eficácia e desempenho das políticas públicas, tornando-se, assim, uma dimensão crítica dos esforços de melhoria das políticas e de inovação. Em essência, a avaliação contribui para uma gestão pública responsável.

Como parte do seu trabalho sobre Gestão de Desempenho, o Serviço de Gestão Pública da OCDE estudou a situação da avaliação nos países-membros, a fim de identificar as questões e práticas mais relevantes para o melhor uso dos procedimentos de avaliação.

O objetivo desse trabalho é identificar as principais questões e práticas que os países-membros da OCDE devem considerar em seus esforços de melhorar o uso da avaliação. Tem seu foco sobre o gerenciamento das atividades avaliativas do governo e das avaliações individuais, em detrimento de questões metodológicas.

### **En dirección a las mejores prácticas de evaluación**

*Marjukka Ala-Harja y Sigurdur Helgason*

El énfasis sobre resultados constituye elemento central de las recientes reformas del sector público en países miembros de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE). La evaluación es importante en un ambiente que se conduce por resultados, pues permite determinar aspectos como eficiencia, eficacia y rendimiento de las políticas públicas, resultando así, en una dimensión crítica de los esfuerzos de mejoría de las políticas y de innovación. En esencia, contribuye para una gobernanza responsable.

Como parte de su trabajo sobre Gestión de Rendimiento, el Servicio de Administración Pública estudió la cuestión de evaluación en los países miembros, a fin de identificar las cuestiones y prácticas más relevantes para mejor uso de los procedimientos evaluados.

El objetivo de las Directrices es identificar las principales cuestiones y prácticas que los países miembros de la OCDE deben considerar en sus esfuerzos para mejorar el uso de la evaluación. Tienen su foco sobre el gerenciamento de las actividades evaluadas del gobierno y el gerenciamento de evaluaciones individuales, en perjuicio de las cuestiones metodológicas.

### **Improving evaluation practices**

*Marjukka Ala-Harja and Sigurdur Helgason*

A focus on results is a central element in recent public sector reforms in OECD countries. Evaluation is important in a results-oriented environment because it provides feedback on the efficiency, effectiveness and performance of public policies and can be critical to policy improvement and innovation. In essence, it contributes to accountable governance.

As a part of its work on Performance Management, the Public Management Service has studied evaluation in Member countries in order to identify key issues and practices to improve the use of evaluation.

The aim of the Guidelines is to identify key issues and practices that OECD member countries should consider when seeking to improve the use of evaluation. They focus on management of evaluation activities in government and management of individual evaluations rather than on methodological questions.

Marjukka  
Ala-Harja é  
Ministro da  
Fazenda da  
Finlândia.  
Sigurdur  
Helgason é  
membro do  
Serviço de  
Gestão Pública  
da OCDE.

# A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos<sup>1</sup>

*Marianne Nassuno*

A Reforma do Aparelho do Estado empreendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso foi iniciada com a edição de seu Plano Diretor, em novembro de 1995. Passados cinco anos, é possível fazer um balanço desse processo — uma vez que já existem informações e experiências acumuladas — no sentido de apresentar realizações e de identificar alguns avanços e desafios à direção adotada.

Neste texto, pretende-se revisar algumas ações implementadas no processo iniciado há cinco anos no governo federal brasileiro, analisando e classificando essas experiências de modo a propiciar conhecimento sistematizado sobre casos concretos de utilização do conceito da administração com foco no usuário e trazer informações sobre a direção em que a mudança vem ocorrendo.

Como a noção de foco no usuário-cidadão pode ter interpretações bastante diversas,<sup>2</sup> neste texto, pretende-se mostrar como uma diretriz geral da reforma — voltar a prestação de serviços públicos para o atendimento do usuário-cidadão — foi traduzida em experiências concretas, comentar o avanço que isso representa, bem como apontar alguns desafios a serem considerados.

Experiências voltadas para o atendimento das demandas do usuário-cidadão de serviços públicos implementadas em diversos países estão fundamentadas em teorias e práticas desenvolvidas no contexto das transformações que redesenham o papel do Estado com a adoção de programas de qualidade, iniciativa cuja implantação ocorreu inicialmente no setor privado. A busca permanente pela qualidade tem uma relação direta com o direcionamento da produção para atender as expectativas dos consumidores.<sup>3</sup>

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 4  
Out-Dez 2000

Marianne Nassuno é mestre em administração pública pela EAESP/FGV e integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente é responsável pela Pesquisa ENAP.

Contato:  
[marianne.nassuno@enap.gov.br](mailto:marianne.nassuno@enap.gov.br)

A importância de orientar as ações da administração pública para os usuários dos serviços foi reforçada por teorias sobre o setor público (escolha pública e teoria do agente) que assumem que os indivíduos atuam para maximizar o próprio bem-estar. No caso dos burocratas públicos isso significa maximizar os seus interesses individuais por meio do aumento do orçamento que controlam e do seu poder discricionário, não atuando assim em função do interesse público (Myers e Lacey, 1996).

Adicionalmente, a importância da dimensão usuário-cidadão também foi enfatizada no Brasil com a discussão sobre as origens da crise do Estado, que aponta que essa crise refere-se, sobretudo, à “extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional, razão pela qual o descompasso Estado-sociedade situa-se no cerne dos impasses presentes” (Diniz e Boschi, citado por Diniz, 1997: 21). Sendo assim, formas de gestão que aumentem o universo dos atores envolvidos podem trazer elementos novos para a definição de modalidades alternativas de intervenção pública. “Tais considerações colocam em evidência a necessidade de se definirem novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso” (Diniz, 1997: 36).

Nesse sentido, o processo cujas diretrizes estão contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado situa-se entre as iniciativas da assim chamada ‘segunda onda’ de reformas. “Nos anos 80, a preocupação fundamental da ‘primeira onda’ de reformas foi promover o ajuste estrutural das economias em crise, particularmente aquelas altamente endividadas e em desenvolvimento, como a do Brasil. Já nos anos 90, quando se percebe que este reajuste não poderia, em termos realistas, levar ao Estado mínimo, temos a ‘segunda onda’ de reformas. Enquanto na primeira onda o domínio da perspectiva leva, em relação ao Estado, essencialmente à política de *dowsizing*, a segunda onda de reformas tem caráter institucional. Agora, o projeto fundamental é reconstruir ou reformar um Estado, recuperando a sua governança” (Bresser Pereira, 2000: 17). Entende-se por governança a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas, incluindo a sua capacidade de agregar os diversos interesses (Bresser Pereira, 1998).

No Plano Diretor (Brasil, 1995), a dimensão usuário-cidadão está colocada em termos da identificação do cidadão como cliente privilegiado dos serviços públicos e da previsão de mecanismos de controle social, com a participação de entidades da sociedade civil.

A abordagem do foco no usuário-cidadão foi adotada em iniciativas tanto no âmbito central, como orientação geral de algumas ações, quanto no âmbito descentralizado, envolvendo diversas instituições. O controle social foi implementado com a participação de entidades representativas

da sociedade civil como membros do conselho de administração das Organizações Sociais.

Essas realizações representam a concretização de princípios gerais do Plano Diretor. Embora se tratem de intervenções pontuais, essas iniciativas serão analisadas — com base na literatura sobre o tema — no sentido de identificar indicações do modelo de gestão pública ora em desenvolvimento. Se, de um lado, elas mostram as possibilidades de realização da proposta inicial, em termos do conceito de cidadania a elas associado, da abertura de espaços no interior do Estado para a incorporação de outras perspectivas e da possibilidade de melhoria da prestação de serviços públicos; de outro, ilustram alguns desafios associados à perspectiva do foco no cliente, que não devem ser negligenciados. Em especial, destaca-se a questão da definição de quem são os usuários, as limitações das informações provenientes dos usuários e o risco de considerar apenas a perspectiva de alguns grupos de interesse organizados.

A apresentação das experiências concretas que traduziram a diretriz geral da reforma de voltar a prestação de serviços públicos para o atendimento do usuário-cidadão, bem como de alguns avanços e desafios a ela associados será realizada da seguinte forma. Será apresentado como os elementos cidadão e controle social são tratados no Plano Diretor, visando explicitar as diretrizes gerais colocadas na dimensão usuário-cidadão pelo documento inicial da reforma. Esses elementos dizem respeito à consideração do cidadão como cliente dos serviços públicos e à previsão da participação de entidades representativas da sociedade civil no conselho de administração das Organizações Sociais. São apresentadas algumas realizações ocorridas a partir de 1995 nessas duas áreas e, finalmente, são apresentados alguns desafios apontados pela literatura com relação à orientação do foco no usuário na atual Reforma do Aparelho do Estado, são destacados os avanços e feitos os comentários finais.

## **Plano Diretor e a dimensão usuário-cidadão**

No Plano Diretor, a relação entre a administração pública e o usuário-cidadão está presente nas medidas que fazem menção às dimensões cidadania e participação. Sendo assim, essa relação aparece mais explicitamente na identificação do cidadão como cliente privilegiado dos serviços públicos — que envolve a noção de que o atendimento das demandas e expectativas da sociedade é uma forma de garantir a cidadania e ressalta a importância de aumentar a abrangência das políticas sociais e promover melhor qualidade para os serviços sociais — e na menção da participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos como forma de defender a coisa pública nas sociedades democráticas modernas.

Assim, de acordo com o Plano Diretor, a dimensão usuário-cidadão está contemplada na identificação do cidadão como cliente do governo e na questão do controle social, prevista no projeto das Organizações Sociais. Apresentamos, a seguir, trechos selecionados que mostram como os elementos cidadão e participação são tratados no texto do Plano Diretor.

Referindo-se ao elemento cidadão/cidadania, temos:

“É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao **cidadão**, em uma sociedade democrática é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado” (Brasil, 1995: 10).

“É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato, ao contrário, é algo cobrado pela **cidadania**, que vê frustradas suas demandas e expectativas” (Brasil, 1995: 14).

“[A] reforma do aparelho do Estado (...) está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a **cidadania**” (Brasil, 1995: 17).

“[P]retende-se reforçar a governança — a capacidade de governo do Estado — por meio da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do **cidadão**” (Brasil, 1995: 19).

“O objetivo global da reforma do aparelho do Estado é “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento do **cidadão**” (Brasil, 1995:56).

Referindo-se à questão da participação/controle social, temos:

“Ainda no plano democrático, a prática cada vez mais frequente da **participação** e controle direto da administração pública pelos



cidadãos, principalmente, em nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública” (Brasil, 1995: 20).

“Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma **relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil**” (Brasil, 1995: 56).

“O objetivo para os serviços não-exclusivos é lograr um controle social direto desses serviços por parte da sociedade por meio dos conselhos de administração das Organizações Sociais. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a **participação da sociedade** tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho das Organizações Sociais, viabilizando o controle social; aumentar a eficiência e qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor” (Brasil, 1995: 59).

“[B]usca-se por meio das Organizações Sociais uma maior **participação** social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade por meio de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve” (Brasil, 1995: 74).

Os trechos selecionados do Plano Diretor mostram que, da mesma forma que experiências de outros países, as diretrizes relativas à dimensão usuário-cidadão envolvem tanto o desenvolvimento de formas novas de envolvimento dos cidadãos quanto a adequação dos serviços públicos às necessidades dos usuários. No Plano Diretor, o usuário-cidadão é considerado no seu papel como cliente privilegiado da prestação de serviços públicos, sendo capaz de fazer uma avaliação dos serviços prestados, ao passo que na sua participação como cidadão é enfatizada a contribuição fornecendo subsídios para a implementação de políticas públicas.

*“[T]hese new forms of citizen participation (...) are in many ways perfectly consonant and consistent with emerging forms of public service delivery which aim at enhancing customer choice and strengthening the position of the citizen vis-à-vis the public sector. Thus, they could be seen as an attempt by government to develop new forms of citizen involvement in politics and policy making (that is, in policy input matters) at the same time as public services (policy output) are becoming less standardized and more customer attuned”* (Pierre, 1998: 138).

No levantamento de realizações da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, objeto deste texto, será dada ênfase às práticas voltadas para a reorientação das ações para o usuário-cidadão dos serviços públicos e ao mecanismo de controle social previsto no projeto das Organizações Sociais, pois ele é explicitamente associado no texto do Plano Diretor ao tema da participação.

Serão apresentadas, a seguir, realizações do governo federal voltadas para a reorientação das ações na direção do usuário-cidadão dos serviços públicos e para a implementação do controle social previsto no projeto das Organizações Sociais.

### **Ações voltadas para o usuário-cidadão dos serviços públicos**

A reorientação das ações do governo federal para o usuário-cidadão dos serviços públicos envolveu iniciativas tanto centralizadas, do órgão responsável pela condução da Reforma do Aparelho do Estado,<sup>4</sup> quanto ações descentralizadas, implantadas em unidades de diversas instituições públicas.

Dentre as iniciativas adotadas pelo órgão responsável pela condução da Reforma do Aparelho do Estado podem ser destacadas:

- criação das **Centrais de Atendimento**, incorporadas posteriormente no **Projeto Atendimento Integrado**, visando incentivar a implantação de unidades integradas de atendimento, que reúnem, em um único local, representações de órgãos públicos federais, estaduais e municipais, funcionando de forma articulada e contando com servidores especialmente treinados para atender o público. Tais unidades encontram-se implantadas em diversos Estados da Federação, entre eles, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará, Maranhão etc.

- realização da **1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos** com o objetivo de aferir a percepção do cidadão brasileiro, usuário direto ou potencial, sobre a qualidade dos serviços públicos nos setores educação, saúde e previdência social, com base na experiência concreta de uso. Foram consideradas cinco dimensões da qualidade em serviço, que agregam os vários atributos envolvidos no processo de prestação de serviços: processo, prestabilidade, confiabilidade, empatia e aspectos tangíveis.<sup>5</sup> Com a pesquisa, o governo federal pretende ter uma primeira referência da percepção do usuário sobre o serviço público que permitirá a construção de um indicador nacional médio de satisfação. O resultado da primeira pesquisa representa apenas um parâmetro; pretende-se promover e incentivar as melhorias necessárias a serem alcançadas de forma progressiva nos próximos anos.

• **Decreto do Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos** (nº 3.507, de 13 de junho de 2000), que dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e entidades da administração pública federal. Esses padrões deverão ser observados na prestação de todo serviço ao usuário-cidadão, avaliados periodicamente e divulgados ao público. Os padrões de qualidade devem estar relacionados à atenção, respeito e cortesia no tratamento ao usuário, à definição de prioridades para o atendimento, tempo de espera para o atendimento e prazo para o cumprimento dos serviços, mecanismos de comunicação com os usuários, entre outros. Todos os órgãos e entidades públicas federais deverão divulgar os resultados da avaliação de seu desempenho em relação aos padrões de qualidade do atendimento fixados, pelo menos uma vez por ano.

A existência de um sistema nacional e permanente de avaliação, associado à vigência de padrões mínimos, visa estimular a construção de uma consciência crítica por parte dos usuários dos serviços públicos. Considera-se que essas ações combinadas contribuirão para aumentar progressivamente o nível de exigência por melhoria na qualidade dos serviços públicos (Brasil, s/d).

As ações voltadas para o usuário-cidadão no âmbito do órgão responsável pela condução da Reforma do Aparelho do Estado consideram o usuário como uma fonte de informações sobre os serviços públicos (1ª Pesquisa Nacional), estão voltadas para o aperfeiçoamento do processo de prestação de informações e serviços públicos (Projeto Atendimento Integrado)<sup>6</sup> e para o desenvolvimento de padrões obrigatórios para o atendimento ao usuário-cidadão (Sistema Nacional).

Essas ações fazem parte do Programa de Qualidade no Serviço Público<sup>7</sup> que atua em três grandes eixos: atendimento ao cidadão, avaliação da satisfação do usuário e incentivo à melhoria da qualidade, os quais dizem respeito ao “aperfeiçoamento das formas de atendimento ao cidadão, orientando a implantação de mecanismos e instrumentos adequados e eficazes que promovam a qualidade no atendimento; a avaliação da satisfação do usuário com os serviços públicos, instrumentalizando as organizações a avaliarem seus resultados por meio da interação com o cidadão; e o incentivo à melhoria do atendimento, mobilizando e prestando assessoria técnica às organizações públicas” (Brasil, 2000).

As iniciativas implementadas no âmbito descentralizado, envolvendo diversas instituições do governo federal voltadas para o usuário-cidadão dos serviços públicos, consideradas neste trabalho, foram coletadas a partir de uma seleção das experiências premiadas no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão, organizado pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto Helio Beltrão.<sup>8</sup>

Considera-se que o Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão constitui um meio propício para a coleta dessas experiências, uma vez que o **foco no usuário** tem sido utilizado como critério para a escolha das experiências vencedoras. A utilização do critério foco no usuário como requisito resultou na apresentação para o concurso de diferentes experiências apontando concretamente áreas, tipos de serviço, tecnologias utilizadas, formas de atendimento e evolução dos produtos e serviços públicos oferecidos ao usuário-cidadão. Essas experiências estão mais relacionadas com as dimensões de aperfeiçoamento do processo de prestação de serviços para o usuário-cidadão e para ampliação do acesso a informações e serviços públicos.

O conjunto de experiências premiadas com foco no usuário-cidadão em diversas edições do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão, oferece informações sobre como o conceito da administração, com foco no usuário, vem sendo traduzido na prática em experiências concretas de instituições públicas e permite conhecer os avanços e desafios do setor público federal para a melhoria do fornecimento de produtos, serviços e informações.

Rua (1999), em um texto que analisa as experiências premiadas nas duas primeiras edições do concurso, identifica que a dimensão relativa ao atendimento do usuário-cidadão foi a que apresentou a segunda maior ocorrência de inovações. Segundo a autora, esse fato permite uma avaliação positiva das mudanças recentes na administração pública:

“Primeiro, porque expressa uma sensibilização ao princípio central do modelo de administração gerencial — o foco no usuário-cidadão. Segundo, porque sugere o início de uma importante mudança comportamental, uma vez que sinaliza no sentido da ruptura do caráter auto-referido típico do modelo de administração burocrática. Terceiro, porque a maioria das inovações nessa dimensão apresenta custos relativamente baixos e resultados imediatos em termos da qualidade dos serviços (eficácia)” (Rua, 1999: 290).

As experiências premiadas no concurso mostram que o foco no usuário foi adotado por diversas instituições, destacando-se a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda; e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Os projetos da Secretaria da Receita Federal estão fortemente relacionados à utilização de tecnologia da informação e da *Internet* para fornecimento de informações e prestação de serviços — disponibilização de programas de Imposto de Renda na *Internet* e em disquete, prestação de atendimento via *e-mail* e emissão de certidão negativa de débitos de

tributos via *Internet* — embora existam também experiências voltadas à criação de centrais de atendimento ao contribuinte e à melhoria da rotina do atendimento.

No INSS destacam-se as iniciativas de atendimento itinerante em diversos Estados da Federação, verificando-se ainda projetos de Central de Atendimento e a utilização de tecnologia de comunicação (rádio).

No Banco do Nordeste vêm sendo realizadas iniciativas incluindo a criação da Central de Orientação ao Cliente, criação do serviço de agência itinerante para o atendimento de clientes em locais em que não há agências e o redesenho do processo de concessão de crédito com vistas a melhor atender ao cliente.

No Ministério do Trabalho e Emprego criou-se uma central de atendimento telefônica facilitando o acesso às informações e serviços prestados e implantou-se um serviço móvel para o atendimento em bairros periféricos e na zona rural em uma unidade descentralizada.

No Centro Tecnológico Aeroespacial foram adotados dois projetos voltados para a melhoria de rotinas de atendimento: marcação de consultas por telefone para eliminar as filas de espera e a criação de um manual do usuário.

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) apresentou duas experiências voltadas para melhorar o acesso dos cidadãos aos serviços: em um caso, para a solicitação de segunda via de documentos sem que tenham de se locomover ao local de emissão e em outro, para o recebimento de correspondência em áreas urbanas não organizadas com a instalação de caixas postais comunitárias.

Verificam-se também iniciativas isoladas implantadas por unidades específicas. Esse é o caso da Central de Atendimento ao Público da Superintendência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), na Paraíba; da central de atendimento para simplificar e agilizar a criação e registro de empresas comerciais e civis do Departamento Nacional de Registro do Comércio; a melhoria do atendimento no ambulatório Maria da Glória; a divulgação de previsão do tempo pela *Internet*, realizada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); do Projeto Vida no Posto de Assistência Médica do Méier; dos Consulados Itinerantes do Ministério das Relações Exteriores, entre outras.

Essa breve descrição das experiências com foco no usuário implementadas permite algumas observações. Existem instituições nas quais o conceito do usuário-cidadão parece estar inserido em uma abordagem mais global. É o caso, sobretudo, da Secretaria da Receita Federal e do INSS. Existem outros casos em que o foco no usuário-cidadão pode ser base para experiências localizadas, aparentando não se inserir em uma estratégia maior.

A disseminação do projeto Central de Atendimento entre as unidades da Receita Federal mostra como a estratégia global voltada para o usuário-cidadão está sendo implementada na instituição. Em um primeiro momento, a meta previa a implantação da iniciativa nas 82 Delegacias da Receita Federal. Nessas, 47 Centrais de Atendimento estavam em funcionamento pleno, 18 em funcionamento parcial e dez em estudos, faltando apenas sete para que fosse atingida a totalidade das Delegacias. Há também Centrais de Atendimento funcionando plenamente em três Inspeorias e duas Agências, de acordo com informações contidas no projeto apresentado pela Secretaria da Receita Federal em 1995.

As experiências premiadas do INSS mostram que a estratégia global está sendo desenvolvida para além da administração central, em unidades espalhadas no território nacional (Pará, Paraíba, Rondônia, Rio Grande do Sul e Pelotas). Nas unidades descentralizadas do INSS, foram criados postos itinerantes — que incluem a utilização de barcos e *trailers* — para orientar e regularizar a situação dos contribuintes, implantou-se um serviço móvel com voluntários em *shoppings*, feiras, exposições etc., para levar atendimento e informações aos usuários e foi desenvolvido um programa de ação, com objetivo de implantar um modelo de atendimento ao cliente, em conjunto com a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

Esses projetos se enquadram em um programa mais amplo de melhoria do atendimento, que envolve ações como: ampliação das horas de atendimento, com atendimento ininterrupto; instalação de terminais de auto-atendimento; ampliação da rede de agências e unidades de atendimento; ampliação do serviço de teleatendimento; qualificação dos servidores para atendimento ao cliente. Foram definidos padrões de duração para diversas modalidades de atendimento, que em alguns casos estão sendo superados na prática, de acordo com o projeto da experiência apresentado pelo MPAS em 2000.<sup>9</sup>

É interessante notar que as duas instituições, em que se pode verificar o desenvolvimento de uma estratégia global de orientação para o usuário-cidadão, têm em suas atividades um componente econômico: tratam-se de duas instituições arrecadoras de receitas públicas (Secretaria da Receita Federal e INSS). Entretanto, no que se refere ao INSS, as iniciativas analisadas mostram também um esforço de melhorar o serviço no sentido de ampliar o acesso aos recursos públicos garantindo a sua disponibilização àqueles que têm direito. Essas iniciativas merecem ser destacadas tendo em vista que grande parte dos usuários dos serviços da instituição pode ser classificada como cliente cativo, com possibilidades limitadas de escolha por prestadores de serviços alternativos.<sup>10</sup>

Com relação ao conteúdo das experiências, as iniciativas premiadas nas várias edições do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal

— Prêmio Helio Beltrão, voltadas diretamente para prestação de serviços aos usuários-cidadãos, com qualidade e eficiência, podem ser agrupadas em quatro categorias:<sup>11</sup>

- as **Centrais de Atendimento**, que oferecem informações, integração de serviços em “guichê único”, atendimento direcionado às necessidades dos usuários e, principalmente, atendimento conclusivo, ou seja, todo o processo — da demanda em relação ao produto ou serviço à obtenção do resultado — realiza-se em um único lugar e no menor tempo possível;

- o **atendimento itinerante**, que se refere à prestação de serviços e informações a segmentos de usuários, evitando o seu deslocamento para obtenção do serviço demandado. Inclui o atendimento dos usuários em suas próprias comunidades, bem como a viabilização de meios de acesso a serviços prestados em locais distantes. Nesse processo são prestados esclarecimentos e informações, atendimento às necessidades locais, bem como serviços;

- utilização de **tecnologias de informação** para prestação de informações/serviços ao usuário-cidadão (serviços informatizados *online*, *Internet*, serviços que usam o sistema de telefonia e outros meios de comunicação como o rádio);

- experiências voltadas para a **revisão de processos** tradicionais de atendimento aos usuários-cidadãos visando garantir maior agilidade e menor tempo de espera.

Cabe observar que a prestação de serviços públicos por meio de **Centrais de Atendimento** segue a tendência internacional do uso do *one-stop model*, ou seja, atendimento generalista em balcões ou quiosques promovendo o reagrupamento dos serviços públicos ou do fornecimento de informações. A implantação desse modelo de serviço está sendo incentivada pelo Projeto Atendimento Integrado desenvolvido pela Secretaria de Gestão, mencionado anteriormente.

Os projetos de **atendimento itinerante** e os processos de melhoria da prestação de serviços com o **uso de tecnologias de informação**, por sua vez, procuram equacionar o problema da viabilização do acesso aos cidadãos à prestação de serviços públicos.

No entanto, embora o objetivo dessas duas formas de implantar o foco no usuário seja o de aumentar o acesso a informações e serviços públicos, elas se diferenciam na medida em que o acesso garantido com a utilização de **tecnologias de informação** envolve experiências em que a prestação de serviços e a disponibilização de informações têm como pré-requisito o acesso prévio por parte do usuário aos suportes necessários à obtenção dos serviços: micro-computadores conectados à *Internet*, acesso a linhas telefônicas, fax etc.

Já a prestação de serviços por meio de **atendimento itinerante** objetiva levar atendimento público — disponibilizando um determinado serviço ou conjunto de serviços — até os usuários-cidadãos que se encontram excluídos da prestação regular de serviços por morarem distantes dos centros fornecedores ou tendo dificuldade para se locomover até o local da prestação de serviços. Inclui iniciativas que levam a prestação do serviço ou informação até a comunidade ou evitam a necessidade de deslocamento para o acesso aos serviços. O serviço é levado aos usuários-cidadãos com os suportes tecnológicos (computadores, fax, *Internet*, arquivos, bancos de dados) necessários para viabilizar o atendimento. Esse tipo de experiência, além de prestar serviços voltados para as necessidades dos usuários, tem como foco a garantia do acesso aos serviços de maneira equitativa a todos os cidadãos demandantes, o que ressalta o seu caráter democratizante.<sup>12</sup>

Os projetos voltados para a melhoria dos **processos tradicionais de atendimento** ao público incluem iniciativas voltadas para aperfeiçoar rotinas relacionadas ao atendimento: processo de triagem e encaminhamento do usuário-cidadão, gestão de filas, marcação de consultas por telefone, definição de parâmetros de atendimento etc. Essas experiências objetivam reduzir o tempo de espera e de atendimento, diminuir e/ou eliminar as filas. Os requisitos mínimos de atendimento ao público que devem ser estabelecidos pelas instituições públicas de que trata o decreto nº 3.507, de 2000, referem-se, sobretudo, a esse tipo de aperfeiçoamento de serviço.

Chama a atenção o fato de os Ministérios da Educação e da Saúde não estarem entre as instituições que se destacam em projetos premiados voltados para o usuário-cidadão, uma vez que nessas duas áreas, consideradas sociais por excelência, concentram-se atividades voltadas para a prestação de serviços públicos diretamente ao usuário-cidadão, especialmente aos de baixa renda.

Entretanto, diversas iniciativas que contribuem direta ou indiretamente para a qualidade do serviço prestado ao usuário-cidadão foram apresentadas por instituições que atuam nas áreas de educação e saúde e premiadas no concurso.<sup>13</sup> No caso do Ministério da Educação ressaltam os exames nacionais do ensino básico e de cursos de nível superior, que representam uma forma alternativa de avaliar a qualidade da prestação do serviço, a partir dos seus resultados concretos e não diretamente considerando o grau de satisfação do usuário-cidadão.

Os resultados da 1ª Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários do Serviço Público mostram que nas áreas de educação, saúde e previdência encontram-se situações diversas no que se refere à satisfação dos usuários-cidadãos. Dentre os três serviços públicos pesquisados, o de educação pública de 1º e 2º graus foi considerado o mais satisfatório,



com taxa de satisfação de 78,5%, enquanto que o setor saúde foi considerado o menos satisfatório, com taxa de satisfação de 64,3%.<sup>14</sup>

É interessante notar que na área de educação a avaliação mais baixa (64,4%) foi dada a uma característica ‘segurança dentro da escola, evitando violência’ que não está diretamente relacionada com a prestação do serviço de ensino. Já no setor saúde, as dimensões do serviço ‘agilidade no atendimento’ e ‘garantia de acesso/processo de execução do serviço’, ambas relacionadas de forma estreita ao atendimento ao usuário-cidadão, foram as que receberam as menores avaliações, não excedendo 61%. Já nos serviços da Previdência Social, de competência exclusiva do MPAS e do INSS, a taxa de satisfação ficou em 72,5%. No entanto, a dimensão ‘agilidade no atendimento’ obteve a menor taxa de satisfação (64,1%), a despeito das diversas iniciativas implementadas por essas instituições voltadas para a melhoria do atendimento, descritas anteriormente.

Finalmente, são dignas de menção as iniciativas da Secretaria da Receita Federal, embora essas se situem no grupo de ações que tem como requisito o acesso à tecnologia por parte do usuário-cidadão, apresentando, por essa razão, um componente de relativa exclusão. Para o equacionamento desta questão, o processo tem que ser complementado por iniciativas que induzam a participação dos grupos cujo acesso seria mais custoso, como, por exemplo, a construção de postos de serviço onde se ofereça amplo acesso à *Internet*. “O estabelecimento de lugares públicos, tais como quiosques, onde a população possa fazer consultas aos *web sites* governamentais pode ser uma forma de garantir o acesso universal à nova tecnologia” (Ferreira e Araújo, 2000).<sup>15</sup>

## **Controle social nas Organizações Sociais**

O mecanismo de controle social previsto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado refere-se à participação das entidades representativas da sociedade civil no conselho de administração de entidades prestadoras de serviços públicos não-exclusivos do Estado, qualificadas como Organizações Sociais.

As Organizações Sociais constituem uma forma institucional pensada para o setor de serviços que não pressupõem o poder do Estado,<sup>16</sup> mas no qual a presença do Estado se justifica porque dizem respeito a direitos humanos fundamentais ou geram “economias externas”, tais como as áreas de ensino, pesquisa científica e tecnológica, preservação do meio ambiente, cultura e saúde. A prestação dos serviços é descentralizada por meio de um processo denominado “publicização” para entidades de propriedade pública não-estatal<sup>17</sup>, denominadas Organizações Sociais.

O instrumento de controle social previsto no projeto dessas organizações refere-se à participação de entidades representativas da sociedade civil no seu conselho de administração.<sup>18</sup> No contexto de direcionar as ações da administração pública para o usuário-cidadão dos serviços públicos, esse instrumento de controle social pode ser entendido como uma forma de viabilizar o controle dos burocratas públicos pelos cidadãos, de forma a garantir eficiência na prestação de serviços. Utilizando a abordagem do principal-agente, Przeworski (1996) afirma que a ausência de controle dos burocratas gera ineficiência na implementação de políticas públicas sendo essa falta de controle resultado, entre outros, da inexistência de informações sobre o desempenho dos burocratas.<sup>19</sup>

“Mas os cidadãos, para os quais os serviços públicos são prestados, têm informações sobre o desempenho dos burocratas na implementação de políticas públicas que podem ser utilizadas pelos políticos (...). Com base nas informações dos usuários dos serviços públicos, os burocratas podem ser controlados pelos políticos” (Nassuno, 1999).

O conselho de administração das Organizações Sociais deverá ser composto por 20% a 40% de membros natos representantes do poder público; 20% a 30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil; até 10%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou associados; 10% a 30% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; e até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto.

O processo de implantação das Organizações Sociais foi iniciado com a edição da medida provisória nº 1.591, de 26 de outubro de 1997, posteriormente convertida na lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, estabelecendo o marco legal do projeto e dispondo sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquete Pinto e a absorção de suas atividades por Organizações Sociais.

Atualmente, três organizações estão funcionando no governo federal: a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS); a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) e a Bio-amazônia. Adicionalmente, existem ainda mais quatro instituições na área de Ciência e Tecnologia que querem se transformar em Organizações Sociais. A parte legal está sendo preparada com esse objetivo.

De acordo com a avaliação da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que passou a ser responsável pelo projeto, a partir de 1999, duas organizações funcionam bem:

“(…) uma era um laboratório pequeno, bem organizado e administrado, cujo funcionamento foi potencializado ao ser transformado em instituição privada. Contrata sem concurso público e tem um sistema interno de avaliação, de compras, de auditoria e assim por diante. A outra é uma instituição criada para gerir um programa na Amazônia, a Bio-amazônia, que pesquisa material naquela região e é uma experiência nova” (Brasil, 2000: 36).

A ACERP enfrenta dificuldades que não têm a ver com o modelo e sim problemas administrativos existentes na instituição que lhe deu origem, a antiga TVE, Fundação Roquete Pinto. Por essa razão, a delegação de autonomia foi feita com muitas ressalvas (Brasil, 2000).

De acordo com seu estatuto, a ABTLuS tem por missão realizar pesquisa e desenvolvimento e formação de recursos humanos qualificados em Ciência e Tecnologia, em particular na área de aceleradores de partículas e suas técnicas de projeto e construção; projetar e construir fontes de luz síncrotron, seu instrumental científico e desenvolver suas aplicações em pesquisa básica e tecnológica, nos setores industrial e agro-industrial, no setor saúde e em áreas correlatas de tecnologia de ponta; desenvolver, gerar bens e/ou licenciar, para fabricação por terceiros, produtos e serviços de alta tecnologia; importar e/ou exportar materiais, componentes e equipamentos nas suas áreas de atuação, para o cumprimento de sua missão; colaborar com instituições de ensino, pesquisa e desenvolvimento nacionais e internacionais no cumprimento de sua missão; cooperar com a iniciativa privada em atividades de pesquisa e desenvolvimento; e incentivar a incubação e realizar a implantação de novas empresas de alta tecnologia.

A Bio-amazônia tem por objetivo colaborar com a implementação do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o uso sustentável da biodiversidade da Amazônia (PROBEM/Amazônia), visando o desenvolvimento integrado da biotecnologia na Amazônia por meio da operação de uma rede nacional voltada para a bioprospecção e o apoio ao desenvolvimento de atividades industriais baseadas na região amazônica.

A ACERP tem por finalidade promover a educação, a cultura brasileira, o debate nacional, a formação profissional, por meio, inclusive, da operação dos canais de radiodifusão de sons e imagens, das tecnologias informacionais disponíveis, que permitam apoiar as políticas públicas. Pode prestar apoio cultural de instituições públicas e privadas a programas educativos de radiodifusão, bem como comercializar seus produtos e serviços.

Nas Organizações Sociais existentes, a participação das entidades representativas da sociedade civil está prevista no respectivo estatuto, conforme quadro a seguir:

No que se refere à participação da sociedade, o Conselho de Administração da ABTLuS tem dois membros das entidades representativas dos interesses da comunidade científica (Academia Brasileira de Ciências e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) e um membro da entidade representativa dos interesses do setor industrial.

O controle social é exercido no Conselho de Administração da Bio-amazônia por três membros representando interesses do empresariado, um de abrangência nacional, o outro de âmbito regional e outro ligado às micro e pequenas empresas; e dois membros de entidades representativas dos interesses da comunidade científica, um de âmbito nacional e outro de âmbito regional.

As entidades representativas da sociedade civil que participam do Conselho de Administração da ACERP são: uma entidade representativa dos interesses das empresas do setor de rádio e televisão e duas entidades que não representam interesses de setores ou grupos específicos, mas, mais propriamente, representam causas comuns (a literatura/cultura brasileira e a liberdade de imprensa).

Considerando-se a finalidade e a missão das Organizações Sociais existentes: formação de recursos humanos e realização de pesquisa básica e tecnológica nos setores industrial e agroindustrial, no setor saúde e em áreas correlatas de tecnologia de ponta (ABTLuS); o desenvolvimento integrado da biotecnologia na Amazônia e o apoio ao desenvolvimento de atividades industriais baseadas na região amazônica (Bio-amazônia), pode-se dizer que as atividades das Organizações Sociais criadas concentram-se na área de pesquisa científica e tecnológica, na qual o usuário-cidadão não é o público-alvo preferencial das ações, ao contrário das instituições da área de educação e saúde. Essas instituições não estão diretamente relacionadas a serviços a serem usufruídos pelo usuário-cidadão convencionalmente considerado.

No caso da ACERP, a justificativa para que o Estado promova atividades de rádio e televisão é justamente a de oferecer ao usuário-cidadão um produto — a educação, a cultura brasileira, o debate nacional, a formação profissional — diferenciado daquele oferecido pelo setor comercial de rádio e televisão, que, em princípio, oferece os bens culturais que o consumidor deseja. Sendo assim, as atuais entidades representativas da sociedade civil, membros do conselho de administração, que detêm conhecimento e *expertise* específicos, podem contribuir mais efetivamente para a produção de bens culturais mais elaborados.

As peculiaridades das atividades desenvolvidas pelas Organizações Sociais existentes refletem-se nas entidades representativas de interesses da sociedade civil que participam dos respectivos conselhos de administração. São, de maneira geral, representantes da comunidade científica ou representantes do setor empresarial. São grupos cuja relação com a

instituição não é apenas a de um mero usuário. Representam *stakeholders* com interesses mais abrangentes relacionados à missão e objetivos da organização e não apenas ao consumo de seus produtos. Pode-se dizer que as instituições que participam do conselho como entidades representativas da sociedade civil são aquelas que podem contribuir com informações técnicas e experiências qualificadas para que a organização realize os seus objetivos.

Essa visão é reforçada quando se consideram as competências que o conselho de administração dessas instituições exercem. Elas se referem basicamente a definir políticas, diretrizes, estratégias para as atividades, aprovar documentos de gestão (contrato de gestão, proposta orçamentária etc.) além de normas e regulamentos internos às organizações, para cuja consideração são necessários conhecimentos específicos.

## **Avanços e desafios à direção adotada**

O direcionamento das ações da administração pública brasileira para o usuário-cidadão está presente no texto do Plano Diretor nos dispositivos que identificam o cidadão como o cliente dos serviços públicos e na previsão de um mecanismo de controle social — a participação de entidades representativas da sociedade civil no conselho de administração das Organizações Sociais.

As realizações da Reforma do Aparelho do Estado voltadas para a dimensão usuário-cidadão apresentadas neste texto e implementadas, tanto centralmente quanto no âmbito de instituições específicas, apontam para algumas direções. As ações com foco no usuário-cidadão visam:

- obter informações sobre os serviços públicos;
- o aperfeiçoamento do processo de prestação de serviços públicos;
- a melhoria da qualidade do serviço com a incorporação de requisitos relativos a atendimento ao usuário-cidadão;
- aumentar o acesso dos cidadãos a informações e serviços públicos, embora em alguns casos com um caráter relativamente excludente; e
- aperfeiçoamento do processo de definição de diretrizes e estratégias institucionais com a incorporação de atores com conhecimento e experiência específicos.

As iniciativas adotadas pelo órgão central do governo federal responsável pela condução da reforma são integrantes de um programa de qualidade, contribuindo para dar uma orientação única para ações com foco no usuário-cidadão implementadas descentralizadamente pelas instituições públicas. As experiências premiadas no Concurso de Inovações mostram que a difusão do conceito usuário-cidadão não ocorre de modo uniforme, havendo situações nas quais é incorporada como uma estratégia organizacional mais ampla, enquanto que em outras se verifica apenas

a ocorrência de projetos isolados. Para que esses casos isolados se desenvolvam em estratégias institucionais mais amplas e globais, as ações adotadas em nível centralizado podem representar uma importante contribuição, na medida em que dão uma direção única a ser seguida pelas diversas instituições.

A literatura aponta alguns desafios à implementação da administração com foco no usuário-cidadão. Em primeiro lugar, no que se refere à utilização de informações dos usuários sobre os serviços públicos, menciona-se que a avaliação pode ser baseada em uma percepção que não necessariamente corresponde à realidade, associada ao contexto social no qual os serviços são prestados e experiências passadas.

*“User evaluations are thus liable to a dual distortion, firstly from the impact of influences beyond those being evaluated, and secondly from the initial level of aspirations of the users who are part of the evaluation”* (Knox e Mcalister, 1995: 419).

Usuários para os quais historicamente são oferecidos serviços de baixo nível, terão expectativas baixas a respeito dos serviços e ficarão satisfeitos com padrões que seriam inaceitáveis em outros contextos.

Em segundo lugar, outro item complexo apontado na literatura refere-se à definição de quem são os usuários dos serviços públicos específicos. É apontada a necessidade de se definir o usuário como uma entidade passível de ser pesquisada. O equacionamento desse problema inclui não apenas identificar aqueles que usam os serviços, mas também descobrir se esses usuários, como grupo, podem oferecer uma contribuição significativa para o serviço. A generalização pode ser problemática se os envolvidos representam um grupo muito restrito de indivíduos. A coesão do grupo pode ser assim uma consideração-chave na definição de uma amostra representativa da visão dos usuários dos serviços prestados.

No caso da prestação dos serviços públicos, o usuário mais óbvio é aquele que diretamente usufrui o serviço, mas além dele existem usuários potenciais e futuros com diferentes graus de interesse no serviço.<sup>23</sup> A aceitação acrítica dos desejos dos usuários atuais pode ignorar os interesses de usuários futuros ou potenciais cujas decisões deverão ser influenciadas pelo serviço atualmente prestado. Segundo alguns autores, a utilização de informações sobre a satisfação dos usuários não deve substituir a discussão pública a respeito do desenvolvimento dos serviços públicos.

*“While quality of service can be improved by taking account of the wishes of users, there is still need for a strategic vision of how each service should develop in the future. Without such a vision, stakeholders (including consumers) have no precise focus for discussion of their expectations of the service”* (Younis et al, 1996: 380).

Em terceiro lugar, considerando que as avaliações dos usuários devem não apenas ser utilizadas para monitorar o seu grau de satisfação, mas, sobretudo, para o aperfeiçoamento dos serviços públicos (Dinsdale e Marson, 1999), embora a 1ª Pesquisa Nacional represente uma experiência pioneira, precisa ser complementada por avaliações mais específicas das instituições e serviços envolvidos. Isso se aplica, em especial, aos serviços de educação e saúde que são prestados por diversas organizações públicas federais, estaduais e municipais e, sendo os resultados da pesquisa agregados, torna-se difícil apropriá-los para a melhoria das atividades das organizações individualmente.

Adicionalmente, segundo Gilbert *et al* (1998), indicadores de satisfação do usuário são adequados para a medir a eficácia institucional quando a agência governamental atende a usuários que têm liberdade de escolha entre diversos prestadores de serviços. Para instituições que atendem usuários cativos que não têm fornecedores alternativos a escolher — como é o caso das relacionadas a serviços previdenciários — devem ser incorporados indicadores alternativos, tais como a qualidade dos serviços prestados em termos de assegurar os direitos individuais.<sup>24</sup>

Em quarto lugar, existe a ressalva de que a administração com foco no usuário é uma estratégia que carrega princípios de mercado pouco adaptados ao setor público. Se para o setor privado, que valoriza o lucro, faz sentido criar diferenças entre os clientes, essas são inadmissíveis no setor público, em que a igualdade é um princípio essencial (Coutinho, 2000). Nesse sentido, os cidadãos sendo ou não usuários de serviços públicos específicos, são integrantes de uma comunidade e portadores de direitos e deveres. Ao contrário dos clientes do setor privado, frequentemente não podem escolher um serviço alternativo, caso estejam insatisfeitos com o serviço prestado pelo setor público. As instituições públicas não atendem somente aos usuários diretos, mas preservam os direitos de todos os cidadãos, devendo equacionar os conflitos potenciais entre a satisfação dos usuários específicos e a proteção dos interesses de toda a comunidade ou cidadãos de um país (CCSN/CCMD, 1999).

A despeito desses desafios, é importante mencionar que a identificação do cidadão como usuário preferencial da administração pública representa um avanço em diversos aspectos. Em primeiro lugar, tem uma interface importante com a dimensão da relação entre o Estado e a sociedade, na medida em que se parte do conceito de cidadania como um conjunto de direitos, associando o desenvolvimento da cidadania a um processo de conquista e expansão dos direitos do cidadão, iniciado com a afirmação dos direitos civis e que inclui o usufruto dos serviços associados aos direitos sociais. Segundo Wanderley Reis (1990), o aspecto da provisão de serviços públicos não deve ser desconsiderado:

“Temos de fazer **clientes** reais para que possamos esperar ter **cidadãos** em sentido pleno, capazes não só de expressar a autonomia que diz respeito especialmente aos direitos civis e políticos da cidadania, mas também de eventualmente exibir virtudes cívicas e exercer as responsabilidades que a concepção normativa da cidadania vê como o anverso daqueles direitos” (Wanderley Reis, 1990: 188).

A visão de que a melhoria da prestação de serviços públicos contribui para o fortalecimento da cidadania é confirmada por Rua (1999). Segundo a autora, a simplificação de procedimentos e a reestruturação de processos de trabalho com vistas a melhorar o atendimento ao usuário-cidadão corrigem a situação na qual “a presença de irracionalidades nos procedimentos cria espaço para privilégios e relações de clientela e de favor”, introduzindo assimetrias no tratamento ao cidadão:

“E, mesmo que não haja relações personalizadas de privilégio, procedimentos pesados aumentam os custos de oportunidade de forma diferenciada conforme os cidadãos, gerando desigualdades no acesso aos bens públicos e fragilizando o exercício da cidadania” (Rua, 1999: 290).

Em segundo lugar, cabe ressaltar que os projetos inovadores de **atendimento itinerante**, ao orientarem ações para o usuário-cidadão afastado dos centros prestadores de serviços, propiciam uma equalização do acesso, contribuindo para reduzir as diferenças no tratamento dos cidadãos e relativizando a crítica geral feita ao foco no usuário-cidadão de que contrariaria o princípio da igualdade que norteia as ações públicas.

Em terceiro lugar, a inclusão dos eixos atendimento ao cidadão e avaliação da satisfação do cidadão no Programa de Qualidade no Serviço Público pode contribuir para parametrizar as iniciativas com foco no cliente implementadas descentralizadamente nos programas de qualidades das várias instituições. Essa orientação única pode incentivar a concentração de esforços institucionais na adoção de iniciativas para o usuário-cidadão com as características das ações preconizadas centralmente, conferindo-lhes maior importância e abrangência.

Em quarto lugar, embora a utilização do foco no usuário-cidadão na administração pública seja recente e relativamente pouco desenvolvida, Myers e Lacey (1996: 346) avaliam que o conceito tem um potencial considerável para melhorar a qualidade dos serviços públicos e fortalecer instituições governamentais. Segundo os autores, um sistema efetivo de atendimento às queixas dos cidadãos pode aumentar a *accountability* do governo; serviços para os usuários podem vincular o público em geral aos esforços de reforma do setor público e dar uma conotação positiva ao processo que é geralmente associado a



*downsizing*; se apoiado por maior transparência e uma separação clara da responsabilidade sobre a política e sobre a regulação, um arranjo bem desenhado de orientação para o cliente pode ajudar a enfraquecer as conexões entre o governo e grupos de interesse influentes e permitir aos governos responder de forma mais efetiva aos grupos mais vulneráveis da sociedade; informações sobre os usuários ao possibilitar o conhecimento em detalhe das necessidades de diferentes comunidades pode apoiar o desenho e implantação de mudanças.

Finalmente, é importante destacar também que alguns autores consideram a orientação para o usuário em programas de qualidade um requisito necessário para os governos no atual contexto de crescentes demandas e restrição de recursos. As ferramentas de qualidade não podem ser ignoradas pelo setor público tendo em vista o aumento das expectativas dos cidadãos no que diz respeito à amplitude e qualidade dos serviços. Younis *et al* apontam fatores que justificam a aplicação de estratégias voltadas para a melhoria da qualidade no setor público e as respectivas ferramentas como forma de melhorar a efetividade, a competitividade e a flexibilidade, uma vez que existem aspectos comuns de gestão entre o setor público e privado a despeito de o primeiro ter especificidades:

*“[W]hatever the political philosophy, public sector services are no longer being taken for granted. Their purpose and operations are becoming subject to rigorous review by both politicians and consumers” (Younis et al, 1996: 373).<sup>25</sup>*

No que se refere ao mecanismo de controle social das Organizações Sociais, percebe-se que nas instituições existentes foram escolhidas entidades representativas de interesses da sociedade civil que representam *stakeholders* com interesses mais amplos relacionados à missão e objetivos da instituição. Podem contribuir com conhecimentos, informações técnicas e experiências qualificadas para que a organização realize os seus objetivos. Tratam-se, na maioria das vezes de representantes de profissionais que atuam na área de competência da organização ou representantes do setor empresarial. O fato de as atividades dessas instituições não se referirem a serviços a serem usufruídos diretamente pelo usuário-cidadão convencionalmente considerado pode explicar a escolha desses membros no conselho de administração.

A definição de que as entidades devem participar do conselho de administração das Organizações Sociais é complexa. No entanto, o requisito de domínio profissional para a participação no conselho dessas organizações existentes pode reduzir a abrangência dessa participação. Embora, no caso das Organizações Sociais existentes, a especificidade das atividades realizadas por essas instituições justifique o requisito do

conhecimento técnico para a escolha das entidades representativas da sociedade civil que participam do conselho de administração.

A ênfase na participação desses atores de elite na gestão das Organizações Sociais no sentido de fornecer conhecimento profissional e *expertise* coloca algumas questões. Como esses atores são aqueles potencialmente afetados pelas ações da instituição, existe o risco que usem sua influência no sentido de privilegiar os próprios interesses, reduzindo a possibilidade de formulação de uma política efetiva e apropriada:

*“Also, non-governmental policy experts (...) will normally also make their assessment of the policy problem and whether indeed governmental action is the best way of resolving it”* (Pierre, 1998: 149).<sup>26</sup>

Por outro lado, o dispositivo proposto no projeto das Organizações Sociais se inclui entre os mecanismos que os consumidores podem utilizar para chamar a atenção dos administradores sobre qualidade dos produtos e serviços sob a forma de *voice*, segundo a concepção de Hirschman (1970), pois inclui a possibilidade de envolver grupos de consumidores e a sua pressão sobre os prestadores de serviços de forma a assegurar a qualidade.

Além disso, a participação de entidades da sociedade civil em organizações prestadoras de serviços públicos, tal como previsto no projeto das Organizações Sociais pode ser, segundo Zifcak (2000), um instrumento para se promover deliberação administrativa.<sup>27</sup> Esse autor procura definir algumas medidas que podem aumentar a deliberação administrativa entre o serviço público e os controladores independentes, entre elas, a previsão da participação de grupos de interesse e cidadãos nos conselhos administrativos de agências prestadoras de serviços público. Parte do conceito de democracia, no qual se enfatiza a necessidade do estabelecimento de certas pré-condições procedimentais para a efetiva deliberação democrática<sup>28</sup>, e utiliza o conceito de *contestability* — a possibilidade de contestar permanentemente o poder — como requisito para a proteção da interferência arbitrária.

*“As executive agencies and non-government organizations will have a direct relationship with and responsibility to their clientele, active consideration should be given to the establishment of consumer councils with whom agency officials should be required to consult regularly with respect to the nature, standard, quality and price of the service being delivered. Similarly, many such agencies and organizations will have their own boards of management. Membership of such boards might usefully be expanded to permit interested organizations, interest groups and citizens to play their part in board deliberation”* (Zifcak, 2000: 271).

De acordo com Zifcak (2000), a previsão da participação de entidades da sociedade civil no conselho administrativo das Organizações Sociais é um dos instrumentos que pode ampliar a deliberação administrativa propiciando a abertura de espaços no interior do Estado para a incorporação de outras perspectivas, cuja consideração se faz necessária para o equacionamento dos desafios colocados para a administração pública.<sup>29</sup>

## Comentários finais

O texto tratou das iniciativas adotadas tanto em nível central quanto no âmbito de instituições específicas voltadas para o usuário-cidadão, considerando as diretrizes gerais estabelecidas no Plano Diretor: definição do cidadão como cliente dos serviços públicos e destaque da importância do controle social. As realizações mostram que as ações com foco no usuário-cidadão estão voltadas para a obtenção de informações sobre os serviços públicos; para o aperfeiçoamento do processo de prestação desses serviços; a melhoria da qualidade do serviço prestado incorporando requisitos relativos a atendimento ao usuário-cidadão; para o aumento do acesso dos cidadãos a informações e serviços públicos e incorporação de conhecimento e experiência no processo de definição de políticas e estratégias institucionais.

A adoção do foco no usuário-cidadão apresenta desafios relacionados à definição de quem são os usuários, o risco de a sua percepção sobre os serviços públicos ser enviesada e insuficiente para o desenvolvimento desses serviços, a necessidade de obter informações que possibilitem a melhoria dos serviços públicos e o fato de que o conceito de usuário pode embutir o princípio de diferenciação que é incompatível com o setor público.

Por outro lado, na medida em que considera a questão da qualidade e do aumento do acesso à prestação de serviços públicos, o foco no usuário pode fortalecer a dimensão da cidadania associada ao usufruto de serviços correspondentes aos direitos sociais. Os projetos de atendimento itinerante apresentados representam um exemplo de como essa estratégia pode levar a uma segmentação que não é necessariamente excludente. Adicionalmente, iniciativas voltadas para o usuário-cidadão podem aumentar a *accountability* do governo, ajudar a enfraquecer relações perversas entre o governo e grupos de interesse influentes, fornecer informações detalhadas sobre comunidades específicas e grupos mais vulneráveis da sociedade, além de contribuir para equacionar as pressões crescentes dos cidadãos para a melhoria dos serviços públicos.

Além disso, a definição do cidadão como cliente dos serviços públicos pode ser associada a um conceito de cidadania e o mecanismo de controle social das Organizações Sociais representa a abertura de um espaço no interior do Estado para a incorporação de outras perspectivas

para a deliberação administrativa, podendo constituir contribuições no sentido de aperfeiçoamento da interface entre Estado-sociedade.

No entanto, as ações iniciadas não são suficientes se retomarmos o diagnóstico da crise do Estado. O conceito de cidadania implícito na definição do cidadão como cliente da administração pública enfatiza a dimensão individual desse conceito, o do cidadão enquanto consumidor de bens e serviços. No entanto, o diagnóstico da crise do Estado aponta para a necessidade também de se fortalecer a cidadania nos seus aspectos coletivos. E, nesse sentido, as realizações precisam ser complementadas por outras ações voltadas para a constituição e o fortalecimento de outras instâncias de participação que contribuam para a consolidação de uma cidadania. Uma cidadania que implique o reconhecimento pelo indivíduo da legitimidade do Estado independentemente da provisão dos bens correspondentes aos direitos sociais, entendida como a integração a uma comunidade, que define a identidade do cidadão e a ele associa um conjunto de responsabilidades e deveres, e que dele exige um comportamento responsável. O projeto das Organizações Sociais apresenta avanços, no sentido da abertura de canais de comunicação com a sociedade no interior de instituições prestadoras de serviços públicos. No entanto, até pelo seu reduzido número e por características específicas das atividades realizadas pelas Organizações Sociais existentes, essa iniciativa precisa ser aprofundada tanto nas realizações quanto na compreensão dos diversos aspectos envolvidos.

## Notas

- <sup>1</sup> Este texto é uma versão revista e ampliada do *paper* apresentado no V Congresso do Centro Latino Americano da Administração para o Desenvolvimento (CLAD). A autora agradece a Regina Silvia Viotto Pacheco pelas sugestões e comentários.
- <sup>2</sup> Hood *et al* (1996) afirmam que embora o tema da orientação da administração pública para o cliente esteja em evidência nos processos atuais de reforma do setor público, não existe uma maneira única de realizá-lo. Considerando as dimensões ‘grau de participação’ (que varia de manipulação para controle dos cidadãos) e ‘influência do cidadão’ (que varia de acesso a representação) identificam 16 diferentes tipos de ações orientadas para os usuários-cidadãos dos serviços públicos.
- <sup>3</sup> O referencial da qualidade dos serviços públicos foi incorporado pioneiramente pelo governo britânico desde a metade da década de 80 como resposta às críticas contra a ênfase na eficiência em detrimento da efetividade na prestação de serviços. Nas empresas privadas, a adoção da abordagem da administração da qualidade total foi resultado do aumento da concorrência e do nível de exigência dos consumidores. No setor público, “[a] introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores” (Abrucio, 1997: 20).

- <sup>4</sup> O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) até 1999 e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nos anos subsequentes.
- <sup>5</sup> Processo refere-se à percepção do usuário quanto à capacidade da organização em atender aos requisitos estabelecidos para os serviços, ou seja, cumprir com o que foi prometido; prestabilidade refere-se à percepção do usuário quanto à capacidade da organização em prestar bons serviços em tempo hábil; confiabilidade relaciona-se com fatores vinculados à imagem de credibilidade, competência e segurança da organização; empatia refere-se à percepção do usuário quanto ao cuidado e atenção individualizada que a organização disponibiliza; aspectos tangíveis referem-se aos aspectos visíveis dos serviços (Brasil, s/d).
- <sup>6</sup> Esse modo de prestação de serviços cumpre basicamente três funções: 1) melhorar o acesso aos serviços públicos em geral; 2) aumentar a comodidade na prestação de serviços em centros que oferecem, em um mesmo lugar, a totalidade ou grande parte dos serviços fornecidos por um determinado órgão público; e 3) ultrapassar os limites das competências (dos órgãos públicos) para fornecer serviços integrados, ou seja, possibilitar em um mesmo local a oferta de serviços públicos conexos.
- <sup>7</sup> Esse programa dá continuidade ao Programa de Qualidade e Participação iniciado em 1995. Nesse programa, a coordenação e implantação de programas de qualidade era feita descentralizadamente por cada órgão ou entidade e envolvia a elaboração de um plano de melhoria de gestão, com horizonte de um ano fundamentado no modelo de avaliação da gestão adotado pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (Brasil, 1997).
- <sup>8</sup> O Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão é promovido pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e uma organização não-governamental voltada para incentivar iniciativas no sentido de agilizar os serviços públicos, o Instituto Helio Beltrão. O concurso destina-se a identificar, divulgar e premiar experiências de inovação na gestão, já em curso na administração pública federal, com o objetivo de reconhecer e divulgar as iniciativas que estão dando certo na administração pública e promover a valorização de equipes de empreendedores, incentivando, desse modo, a participação de um número cada vez maior de servidores públicos na implementação de mudanças e inovações em seus setores e instituições. O concurso é realizado anualmente e, desde sua criação, em 1996, tem recebido ampla participação de órgãos e entidades da administração pública federal. Da primeira à quinta edição, (1996/2000), foram recebidos 526 projetos e premiadas 178 iniciativas.
- <sup>9</sup> Esse é o caso da modalidade de atendimento “orientação especializada” e “atendimento especializado com hora marcada” que tem como padrão de duração 15 minutos e 60 minutos respectivamente, sendo que estão sendo realizadas em 12 minutos e 41 minutos.
- <sup>10</sup> Segundo Gilbert *et al* (1998), em instituições que atendem clientes cativos os usuários têm pouca influência relativamente a outros *stakeholders* e podem ser sujeitos a uma prestação de serviços em um nível mais baixo de satisfação.
- <sup>11</sup> As experiências selecionadas segundo as quatro categorias encontram-se no Anexo. Trata-se de cinco experiências de implantação de **centrais de atendimento**, dez experiências de **atendimento itinerante**, oito experiências com a utilização de **tecnologia de informação** e seis projetos de melhoria de **processos tradicionais de atendimento**. Agradeço a Chélen Fischer de Lemos, da Pesquisa ENAP, pela seleção preliminar, classificação e comentários sobre as experiências.
- <sup>12</sup> Nessas experiências ressalta-se o conceito de cidadania entendido como acesso aos serviços e o seu usufruto — referindo-se a um direito social conquistado, conforme será abordado nos comentários finais.
- <sup>13</sup> Essas experiências foram apresentadas pelas seguintes instituições: Hospital de Clínicas de Porto Alegre, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal de Uberlândia, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Universidade Federal do Paraná, Centro Psiquiátrico Pedro II, Instituto Nacional do Câncer, Universidade Federal de Santa Maria, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Centro Federal de Educação Tecnológica

do Paraná, Fundação Nacional de Saúde, Universidade de Brasília, Escola Agrotécnica Federal de Cuiabá, Universidade Federal de Santa Catarina, Escola Técnica Federal de Campos, Universidade Federal de Goiás, Fundação Joaquim Nabuco, Escola Técnica Federal do Amazonas, Fundação Osvaldo Cruz, Fundação Universidade do Rio Grande, Delegacia do MEC no Paraná, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Hospital-Escola da Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro, Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul, Escola Técnica Federal do Ceará, Universidade Federal do Pará, Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., e Núcleo Estadual do Rio de Janeiro do Ministério da Saúde. Resumos dos projetos premiados estão divulgados na *homepage* da ENAP ([www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)). Agradeço a Vera Lúcia Petrucci por mencionar esse aspecto.

- <sup>14</sup> Cabe notar que, de acordo com a metodologia adotada na pesquisa, a nota de avaliação do serviço corresponde à taxa de satisfação do usuário em relação ao padrão que ele considera satisfatório. Isso significa que, na educação, faltam ainda 21,5% para que os serviços prestados atinjam o padrão considerado plenamente satisfatório, que em nenhum dos casos correspondeu à nota máxima dez.
- <sup>15</sup> Os autores observam, no entanto, que nos países em que realizaram sua pesquisa, os governos centrais não têm investido na construção desses postos de serviço. Explicam a ausência de uma política nacional efetiva no sentido da universalização do acesso à *Internet* pelo fato de que nesses países o acesso popular às novas tecnologias já se encontra em estágio avançado, o que consideram não ser verdadeiro para países em desenvolvimento.
- <sup>16</sup> Esse poder, denominado extroverso, é detido unicamente pelo Estado e refere-se ao “poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites” (Brasil, 1995: 51).
- <sup>17</sup> Segundo o Plano Diretor, a propriedade pública não-estatal é uma terceira forma de propriedade, além das tradicionais pública e privada, constituída por organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo, estando diretamente orientadas para o atendimento do interesse público.
- <sup>18</sup> Além do controle social possibilitado com a previsão de participação de entidades representativas da sociedade civil no conselho de administração das Organizações Sociais, estas serão sujeitas ao controle do governo, cujo principal instrumento será o Contrato de Gestão firmado pelo Ministro de Estado da área correspondente à atividade absorvida e pelo representante legal dessas organizações, após aprovação pelo conselho da entidade.
- <sup>19</sup> Segundo o autor, em um sistema democrático, a prestação de serviços públicos é delegada pelos políticos eleitos aos burocratas, criando um problema de principal-agente, uma vez que as políticas implementadas pelos burocratas podem não ser aquelas definidas pelos políticos. Os burocratas têm razoável margem de manobra no desempenho de suas funções, pois é impossível regulamentar a sua ação em todas as circunstâncias, e podem ter objetivos próprios, diferentes dos interesses dos cidadãos e dos políticos que os representam.
- <sup>20</sup> Demais membros do Conselho de Administração da ABTLuS: dois representantes do Ministério da Ciência e Tecnologia, indicados pelo Ministro, e dois representantes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), indicados pelo Presidente desse conselho, todos membros natos; um representante dentre os associados da ABTLuS; um empresário nacional, dois pesquisadores e dois membros ligados à área de política educacional, científica e/ou tecnológica, pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral, eleitos pelos integrantes do conselho; um funcionário de nível superior da associação, com mais de três anos de efetivo exercício no cargo, eleito pelos funcionários.
- <sup>21</sup> Demais membros do Conselho de Administração da Bio-amazônia: sete membros representantes do poder público que serão: um representante da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA/MMA), um representante do CNPq/MCT, um representante da

Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA/MPO), um representante da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM-MPO), um representante do Governo do Estado do Amazonas, um representante do Banco do Brasil S/A e um representante do Banco da Amazônia S/A, todos membros natos; um membro eleito dentre os membros ou associados; cinco membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional técnico-científica ou empresarial e reconhecida idoneidade moral.

- <sup>22</sup> Demais membros do Conselho de Administração da ACERP: seis representantes da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, indicados pelo Secretário, todos membros natos; um representante eleito dentre os associados da ACERP; três pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral, eleitas pelos membros natos; um funcionário da associação eleito pelos funcionários.
- <sup>23</sup> Pollitt (1990) problematiza a questão da definição dos usuários no caso dos serviços de saúde, elencando como usuários aqueles sob tratamento, aqueles que se sabe estão esperando por tratamento, aqueles que se acredita necessitarem de tratamento, mas que não estão procurando por ele ou aqueles que alguma vez vão precisar de tratamento e outros membros da comunidade afetados pela prestação de serviços, como os parentes dos pacientes.
- <sup>24</sup> A satisfação de um prisioneiro no sistema carcerário pode não ser um indicador tão válido da eficácia geral de uma prisão. O que pode ser mais importante é se os prisioneiros estão detidos de forma efetiva com o devido respeito aos seus direitos (Gilbert *et al.*, 1998).
- <sup>25</sup> Entre os fatores estão também incluídos a crescente complexidade gerencial e estrutural do setor público que é equivalente ou superior à das grandes empresas; o aumento da possibilidade de comparar os estilos de gestão pública e privada à medida em que serviços são transferidos de um setor ao outro; a tentativa de melhoria da imagem do setor público com a utilização de práticas do setor privado; o fato de que os recursos financeiros são escassos.
- <sup>26</sup> Com relação à participação de entidades representativas dos interesses dos usuários no conselho de administração das Organizações Sociais, Nassuno (1999), utilizando a abordagem do principal-agente argumenta que elas poderiam resolver o problema da ineficiência na relação entre os políticos e os burocratas, na medida em que os usuários dos serviços públicos detêm informações sobre o desempenho dos burocratas. No entanto, existem alguns desafios a serem considerados para a efetiva organização dos usuários para participação nesses conselhos, levando-se em conta as transformações descontínuas e fragmentadas ocorridas na estrutura e nos padrões de intermediação de interesses no Brasil. A análise a partir da abordagem da lógica da ação coletiva mostra que existem grupos com maiores incentivos para organizarem-se e se essa situação não for considerada, outros grupos que não os de representantes dos usuários podem participar da gestão e controle das Organizações Sociais e o mecanismo previsto poderá não contribuir para o aumento da eficiência na prestação dos serviços. As informações relativas ao desempenho dos burocratas poderão ser fornecidas por grupos representando interesses de fornecedores ou dos próprios funcionários (Nassuno, 1999).
- <sup>27</sup> O autor — em um texto em que analisa a reforma administrativa implementada na Austrália, processo, de um lado, que contribuiu para a constituição de um serviço público com mais consciência de custos, eficiente e efetivo, mas, de outro, teve efeitos negativos sobre a preservação e aprofundamento do diálogo democrático no Estado — considera que com as mudanças ocorridas no ambiente global da administração pública torna necessário repensar as estruturas administrativas, sistemas, procedimentos e valores sugerindo a incorporação de quatro valores para a reforma administrativa do próximo século: “*contestability, accountability, procedural fairness e a commitment to public ethics*” (Zifcak, 2000: 257). Em resposta a esse novo contexto o autor destaca que a discussão está convergindo para a necessidade de “*revitalized democratic discussion, for a*

*renaissance of public reason as one form of response to the challenges of global risk and global development. (...) If we are constantly to be surprised by the unintended consequences of scientific change and continuously challenged by the limits of the environment we inhabit, then (...) we need urgently to reinvigorate our democratic and deliberative capacities” (Zifcak, 2000: 258).*

<sup>28</sup> *“The success of deliberative politics will rest upon the institutionalization of the procedures and conditions of effective communication” (Zifcak, 2000: 263).*

<sup>29</sup> Deve-se observar, no entanto, que a efetiva operação desses espaços de deliberação envolve alguns cuidados. Quando consideram-se os diversos grupos envolvidos o consenso é difícil e uma gama ampla de perspectivas deve ser incorporada no processo. Esse cenário coloca a dificuldade de definir a importância relativa de cada perspectiva. Dadas as restrições de tempo, dinheiro, acesso aos interessados e metodológicas, devem ser feitas escolhas a respeito da perspectiva que será privilegiada no processo e o peso relativo dado aos diversos interessados se baseia na noção de justiça do tomador de decisão (House, citado por Knox e Mcalister, 1995). Adicionalmente, uma vez que, na definição dos usuários de um serviço público é preciso considerar se eles, como grupo, podem oferecer uma contribuição significativa para o serviço, alguns grupos de usuários podem se constituir em clientes preferenciais do setor público, um dos aspectos mais criticados da abordagem com foco no cliente (Abrucio, 1997). Por essa razão, os instrumentos que prevêm a colaboração de atores sociais na formulação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos — como o mecanismo proposto por Zifcak (2000) — podem levar à consolidação de desigualdades políticas que são produto de desigualdades econômicas e sociais, sendo incapazes de gerar uma cooperação permanente (Cunill Grau, 1997).

## Anexo

Experiências com foco no usuário-cidadão selecionadas no Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão.

### A) Centrais de Atendimento

#### 1. Central de Atendimento ao Contribuinte (CAC)

Objetivo: atendimento integrado, eficiente e conclusivo aos contribuintes.

Ação: criação das CACs.

*Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal*



## 2. Central de Orientação ao Cliente

Objetivo: centrar as ações com foco no cliente, assegurar auto-sustentabilidade e ampliar e aprimorar as relações sócio-político-institucionais do banco.

Ação: implantação do Serviço de Orientação ao Cliente — cliente consulta um canal gratuito de comunicação entre o banco e a comunidade que oferece orientação sobre os ramos de negócio do banco.

*Ministério da Fazenda/Banco do Nordeste*

## 3. Modelo de atendimento

Objetivo: estabelecimento de um programa de ação com 31 projetos com o objetivo de melhorar o atendimento ao cliente.

Ação: implantação de um novo modelo de atendimento que compreende: realocação de pessoal, capacitação, atendimento preventivo e uma Central de Atendimento Técnico.

*Ministério da Previdência e Assistência Social/INSS/DATAPREV/ Escritório Estadual do Pará*

## 4. Central de Atendimento ao Público

Objetivo: melhoria na prestação dos serviços à população, com aumento da qualidade no atendimento e elevação do nível de satisfação dos usuários.

Ação: implantação de uma Central de Atendimento ao Público na Superintendência do IBAMA na Paraíba.

Inovação: integração dos serviços de arrecadação, cadastro e protocolo, aliado a um programa de educação ambiental por meio de vídeos ecológicos passados no local onde o serviço é prestado.

*Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal/IBAMA/ Superintendência da Paraíba*

## 5. Central de Atendimento Empresarial — Sistema Fácil

Objetivo: simplificar e agilizar a criação e registro de empresas comerciais e civis.

Ação: implementação da **Central de Atendimento Empresarial — Sistema Fácil**.

Participação conjunta de várias instituições.

Desburocratização.

*Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/ Dep<sup>re</sup> Nacional de Registro do Comércio — DNRC*

## **B) Atendimento itinerante**

### **1. INSS vai longe... na busca da comunidade**

Objetivo: informar, esclarecer, orientar e regularizar a situação do contribuinte junto à Previdência.

Ação: criação de Postos Itinerantes.

Parcerias com outras instituições (públicas e privadas).

*Ministério da Previdência e Assistência Social/INSS/Superintendência Estadual de Rondônia*

### **2. Posto flutuante do Pará**

Objetivo: atender à população que tem dificuldade de se deslocar até os postos do INSS.

Ação: criação de posto flutuante com técnicos e peritos.

*Ministério da Previdência e Assistência Social/INSS/Superintendência Estadual do Pará*

### **3. Consulados Itinerantes**

Objetivo: prestação de serviços consulares a brasileiros residentes em outras localidades e cidades nas quais não têm representação consular.

Ação: ida de servidores de consulados a localidades, dentro de suas áreas de jurisdição, onde exista um número significativo de brasileiros residentes, para prestar o serviço.

*Ministério das Relações Exteriores*

### **4. Por terra, pelo ar, pelos rios, a Previdência chega até você!**

Objetivo: levar atendimento, informação e esclarecimento aos usuários.

Ação: implantação de um serviço móvel com servidores voluntários que atuam em feiras, exposições, *shoppings* e áreas rurais.

Parcerias com outros órgãos e instituições.

*Ministério da Previdência e Assistência Social/INSS/Superintendência Estadual do Rio Grande do Sul*

### **5. Programa agência itinerante**

Objetivo: atendimento *in loco* das necessidades dos clientes-alvo, orientação e operacionalização de negócios já demandados.

Ação: criação de um serviço de agência itinerante para atendimento *in loco* dos clientes em localidades onde não há agência.

*Ministério da Fazenda/Banco do Nordeste*

## 6. Unidade móvel

Objetivo: atender a população que tem dificuldade de acesso aos postos do INSS nas imediações de Pelotas.

Ação: criação de um posto móvel instalado em um *trailer* reboque, equipado com computador de bordo, *modem* com linha discada em conexão com o Posto de Benefícios de Pelotas/RS. Com esse sistema é possível obter acesso aos dados informatizados sobre manutenção e concessão de benefícios.

Parceria com outras instituições.

*Ministério da Previdência e Assistência Social/INSS/Gerência Regional do Seguro Social de Pelotas*

## 7. Unidade móvel de atendimento

Objetivo: atender a população (empregado ou empregador) localizada distante de uma unidade de serviço do MTE.

Ação: implantação de um serviço móvel para atender principalmente aos bairros periféricos e zona rural. Nos postos são emitidas carteiras de trabalho, requisições de seguro-desemprego, denúncias trabalhistas etc.

Parcerias com municípios, sindicatos etc.

*Ministério do Trabalho e Emprego/Delegacia Regional da Bahia*

## 8. Recebimento de solicitações de 2ª via de documentos

Objetivo: facilitar a obtenção de 2ª via de documentos emitidos por cartórios para a grande população de outras regiões do país residentes em São Paulo, evitando deslocamentos às suas localidades de origem, com redução de custos e tempo para os interessados.

Ação: disponibilização da rede de agências da ECT em São Paulo — Capital e Região Metropolitana — para solicitações de 2ª via de documentos como registros de nascimento, certidões de casamento, de óbito e de registro de imóveis, bem como certidões negativas de protesto. A captação é realizada mediante o recebimento de formulários preenchidos pelos interessados, que são distribuídos pelas agências e pagamento da taxa correspondente.

*Ministério das Comunicações/ECT/Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana*

## 9. Projeto Movimentação

Objetivo: levar atendimento previdenciário à população amazonense que, por dificuldade de acesso, quase nunca se desloca à sede do Município ou à capital do Estado.

Ação: projeto de interiorização da Previdência Social que não se limita à orientação mas, efetivamente concede, *'in loco'*, o benefício ao requerente graças às parcerias firmadas com órgãos oficiais instalados nos municípios e, também à estação de comunicação via satélite, que supre o precário atendimento de energia elétrica, comunicação de dados e voz da região.

*Ministério da Previdência e Assistência Social/INSS/Gerência Executiva Amazonas*

## **10. Caixas postais comunitárias**

Objetivo: viabilizar a entrega de objetos de correspondência, com agilidade e segurança, aos habitantes das periferias e áreas de invasão.

Ação: instalação de um módulo de caixa postal em local definido pela população, geralmente uma escola, posto de saúde ou sede da associação de moradores, cuja gestão é compartilhada com a comunidade.

*Ministério das Comunicações/ECT/Diretoria Regional do Paraná*

## **C) Tecnologias de informação**

### **1. A Receita Federal na *Internet***

Objetivo: melhorar o atendimento ao contribuinte.

Ação: inserção no *site* do Ministério da Fazenda da *homepage* do Imposto de Renda, com disponibilização dos programas de Imposto de Renda Pessoa Física e Jurídica e informações sobre o preenchimento das declarações; disponibilização da entrega da declaração via *Internet*.

*Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal*

### **2. Declarações de renda de pessoa jurídica em disquete**

Objetivo: auxiliar e simplificar a tarefa do contribuinte.

Ação: fornecimento do programa gerador de declaração do Imposto de Renda pessoa jurídica nos órgãos da Receita Federal ou via *Internet*.

*Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal*

### **3. Previsões de tempo através da *Internet***

Objetivo: democratizar a informação de previsão meteorológica de tempo e criar um esquema mais eficiente de comunicação entre o usuário final e o Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climático (CPTEC).

Ação: implementação de um programa simplificado de acesso, via *Internet*, às ações do CPTEC.

*Ministério da Ciência e Tecnologia/Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.*

#### **4. Central de Atendimento “Alô Trabalho”**

Objetivo: apoiar, melhorar, agilizar e ampliar a capacidade de atendimento aos trabalhadores, empregados, entidades de representação, órgãos de classe e entidades públicas em âmbito nacional.

Ação: criação de uma central de atendimento denominada “Alô Trabalho” — linha telefônica com ligação gratuita, facilitando e simplificando o acesso às informações e serviços prestados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e suas unidades descentralizadas.

*Ministério do Trabalho e Emprego*

#### **5. Atendimento de contribuintes por correio eletrônico**

Objetivo: garantir o acesso do contribuinte às informações.

Ação: criação do atendimento via *e-mail*, o qual possibilita a democratização, a agilidade e a qualidade da informação. A consulta via *e-mail* é respondida no prazo máximo de sete dias úteis.

*Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal.*

#### **6. Emissão de certidão negativa de débitos de tributos e contribuições federais, via Internet**

Objetivo: facilitar o acesso dos contribuintes aos documentos; desburocratizar a obtenção dos documentos; agilizar o processo de fiscalização e controle etc.

Ação: utilização de tecnologia *web* para implantar um sistema interativo da Secretaria da Receita Federal com o contribuinte via *Internet*.

*Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal*

#### **7. Rádio é prevenção**

Objetivo: divulgar orientações sobre saúde para população de locais mais afastados e de difícil acesso na Amazônia.

Ação: implementação de programa de rádio que divulga orientações sobre saúde, em que também são respondidas cartas de ouvintes sobre doenças específicas.

*Presidência da República/Secretaria de Comunicação/Radiobrás e Fundação Nacional de Saúde*

#### **8. Ação Comunicação**

Objetivo: divulgar informações e orientações sobre temas relativos à Previdência Social à população da Amazônia que vive em locais distantes e de difícil acesso à informação.

Ação: implementação do jornal da Previdência Social, veiculado pela Rádio Nacional da Amazônia que informa, esclarece dúvidas e propõe soluções aos problemas dos ouvintes relacionados à Previdência Social.

*Ministério da Previdência e Assistência Social/INSS*

## **D) Melhoria dos processos tradicionais de atendimento**

### **1. Fim das filas**

Objetivo: acabar com as filas no ambulatório.

Ação: agendamento das consultas por telefone.

*Ministério da Aeronáutica/Centro Técnico Aeroespacial*

### **2. Melhoria do atendimento no ambulatório Maria da Glória**

Objetivo: melhoria do atendimento e do ambiente físico do ambulatório.

Ação: treinamento de pessoal para atendimento ao público; melhoramento do espaço físico do ambulatório.

*Ministério da Educação e do Desporto/Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro.*

### **3. Projeto Vida**

Objetivo: humanizar e dinamizar o atendimento no serviço de urgência do Posto de Assistência Médica do Méier/RJ.

Ação: reestruturação do processo com identificação de casos prioritários, e encaminhamento de pacientes com integração de todos os setores da instituição.

*Ministério da Saúde/Posto de Assistência Médica do Méier*

### **4. Sistema Nacional de Apoio ao Gerenciamento do Atendimento — SAGA**

Objetivo: melhoria do atendimento nas unidades da Receita Federal.

Ação: sistema eletrônico de coleta de dados de triagem e gerenciamento do atendimento da Receita Federal, em todas as suas etapas que torna possível aos chefes das unidades de atendimento ajustar as disponibilidades de material e recursos humanos às demandas quantitativas e qualitativas dos contribuintes, de modo a diminuir o tempo de espera e de atendimento e obter um alto grau de conclusividade.

*Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal*

## 5. Redesenho do processo de concessão de crédito

Objetivo: busca da satisfação do cliente, por meio de processos mais ágeis, dinâmicos, descentralizados e desburocratizados.

Ação: reformulação do processos de concessão de crédito para atender melhor ao cliente.

*Ministério da Fazenda/Banco do Nordeste*

## 6. Manual do usuário

Objetivo: oferecer ao usuário parâmetros concretos e precisos para solicitar, obter e avaliar o atendimento de suas demandas.

Ação: elaboração de um manual do usuário contendo, para cada necessidade básica, informações sobre a finalidade do atendimento, os pré-requisitos para o atendimento, a documentação necessária, o custo e o tempo.

*Ministério da Aeronáutica/Centro Tecnológico Aeroespacial*

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. (1997), *O impacto do modelo gerencial na administração pública. Breve estudo sobre a experiência internacional recente*. (Mimeo)
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2000), *Gestão Pública Empreendedora*. Brasília: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Diretrizes para a Gestão de um Novo Brasil*. Brasília: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- \_\_\_\_\_. (s/d), *1ª Pesquisa Nacional de Satisfação dos Usuários dos Serviços Públicos*, mimeo.
- BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1997), “Organizações Sociais”. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, v. 2.
- \_\_\_\_\_. (1997), “Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública”. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, v. 4.
- BRASIL, Câmara da Reforma do Estado (1995), *Plano Diretor do Aparelho de Reforma de Estado*. Brasília.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora 34.
- \_\_\_\_\_. (2000), “Brasil — A reforma gerencial do Estado de 1995”. *Revista de Administração Pública*, 34 (4), jul/ago.
- CCSN/CCMD (1999), “Citizen-Centred Service: Responding to Needs of Canadians”. *Citizen-Centred Service Network*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

- COUTINHO, M. J. V. (2000), "Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual". *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 3, jul-set.
- CUNILL GRAU, N. (1997), *Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas: Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_. (1991): *Participación Ciudadana*. Caracas: CLAD.
- DINIZ, E. (1997), Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90" in DINIZ, E., AZEVEDO, S. de (orgs.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- DINSDALE, G., MARSON, D. B. (1999), "Citizen/Client Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps". *Citizen-Centred Service Network*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- FERREIRA, S. G., ARAÚJO, E. A. (2000), "Modernização da gestão: E-governo o que ensina a experiência internacional". *Informe-se BNDES*. Rio de Janeiro: Secretaria de Assuntos Fiscais, n. 17, ago.
- FERREIRA, M.E., UMBELINO, L.M. (orgs.). (1998), *Ações premiadas no 2º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*. Brasília: ENAP.
- GILBERT, G. R., NICHOLS, J. A., ROSLOW, S. (1998), "Measuring public sector customer service satisfaction". *The Public Manager*, winter.
- HIRSCHMANN, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- INGRAHAM, P. W. (1998), "Making public policy — the changing role of the higher civil service", in PETERS, B.G., SAVOIE, D. J. (eds.), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*. Canadian Centre for Management Development series on governance and public management. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- HOOD, C., PETERS, G., WOLLMANN, H. (1996), "Sixteen ways to consumerize public services: pick'n mix or painful trade-offs?" *Public Money and Management*.
- KNOX, C., MCALISTER, D. (1995), "Policy evaluation: incorporating user's views" *Public Administration*, Blackwell Publishers Ltd. v. 73.
- LEMONS, C. F. de (2000), *Ações premiadas no 5º Concurso de Experiências Inovadoras na Administração Pública Federal* (no prelo).
- MYERS, R., LACEY, R. (1996), "Consumer satisfaction, performance and accountability in the public sector". *International Review of Administrative Sciences*, v. 62, n. 3, sep.
- NASSUNO, M. (2000), *Reforma empreendedora da administração pública* (mimeo).
- \_\_\_\_\_. (1999), "O controle social nas organizações sociais no Brasil", in BRESSER PEREIRA, L.C., CUNILL GRAU, N. (orgs.), *O Público não-estatal na Reforma do Estado*. CLAD. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- PAQUIN, M. (1998), "Innovation in public sector management", in PETERS, B.G., SAVOIE, D. J. (eds.), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*. Canadian Centre for Management Development series on governance and public management. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- PETRUCCI, V.L., RUA, M. das Graças (orgs.). (1997), *Ações premiadas no 1º Concurso de Experiências Inovadoras na Administração Pública Federal*. Brasília: ENAP.
- PETRUCCI, V.L., UMBELINO, L.M. (orgs.). (2000), *Ações premiadas no 4º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão 1999*. Brasília: ENAP.
- \_\_\_\_\_. (orgs.), (1999), *Ações premiadas no 4º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão 1998*. Brasília: ENAP.
- PIERRE, J. (1998), "Public consultation and citizen participation: dilemmas of policy advice", in PETERS, B.G., SAVOIE, D. J. (eds.), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*. Canadian Centre for Management Development series on governance and public management. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- POLLITT, C. (1990), *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Basil Blackwell, Inc. Cambridge.



- PRZEWORSKI, A. (1996), “On the design of the State: a principal-agent perspective”. *Paper* apresentado no Seminário A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial. Brasília.
- RUA, M. das Graças (1999), “Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira”, in PETRUCCI, V. L., SCHWARZ, L. (orgs.), *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, ENAP.
- WANDERLEY REIS, F. (1990), *Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. Para a Década de 90 — Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- YOUNIS, T., BAILEY, S.J., DAVIDSON, C. (1996), “The application of total quality management to the public sector”. *International Review of Administrative Sciences*, v. 62, n.3, sep.
- ZIFCAK, S. (2000), “From Managerial Reform to Democratic Reformation: Towards a Deliberative Public Administration”. *International Public Management Journal*, 2 (2A).

Legislação consultada:

Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998

Decreto Presidencial de 18 de março de 1999

Decreto n. 3.507, de 13 de junho de 2000

Estatuto da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP)

Estatuto da Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton (ABTLuS)

Estatuto da Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Bio-amazônia).

**A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos**

*Marianne Nassuno*

O texto apresenta algumas realizações — voltadas para a implantação do foco no usuário-cidadão da reforma do aparelho do Estado — empreendida pelo governo federal brasileiro a partir de 1995. O foco foi colocado em termos da identificação do usuário-cidadão como principal cliente dos serviços públicos e da previsão de mecanismos de controle social. As realizações mostram, de um lado, as possibilidades de concretização da proposta inicial. Por outro ilustram alguns desafios associados à perspectiva do foco no cliente, que não devem ser negligenciados.

**La administración orientada hacia los usuarios-ciudadanos: acciones del gobierno brasileño en los últimos cinco años**

*Marianne Nassuno*

El artículo presenta algunas de las realizaciones de la reforma gerencial del gobierno brasileño — empesada a partir de 1995 — sobre todo las acciones para adopción de los principios de la administración orientada hacia los usuarios-ciudadanos. Tece comentarios acerca de la concepción del usuario-ciudadano como un cliente y los nuevos instrumentos creados con miras al establecimiento del controle social de los servicios públicos. Finalmente aborda los avances y desafíos de la reforma para garantizar los medios necesarios para la adopción de la concepción del usuario-ciudadano como el cliente de los servicios públicos.

**Citizen-centered administration: achievements in the brazilian federal government of the last five years**

*Marianne Nassuno*

The article presents some of the achievements of the present managerial reform led by the federal government from Brazil. In special highlights the measures taken in order to implement the principles of the citizen-centered administration. The main advancements of the reform process are commented, as well as, the challenges to the client-focused actions which still have to be faced.

Marianne Nassuno é mestre em administração pública pela EAESP/FGV e integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente é responsável pela Pesquisa ENAP.

Contato:  
[marianne.nassuno@enap.gov.br](mailto:marianne.nassuno@enap.gov.br)

# Parcerias na execução de atividades do governo federal: o Programa Ano 2000<sup>1</sup>

*Maria Márcia Leporace*

## Revisão da literatura

A cooperação interinstitucional — ou a opção pelo regime de parcerias entre diferentes atores — como forma de viabilizar os programas governamentais, há muito constitui objeto de observação e análise entre administradores e estudiosos de áreas afins. Esse interesse é alimentado, de um lado, pelo caráter inovador de uma prática gerencial que, ao expressar um novo conceito, exige a adoção de novos meios para a administração do interesse público. Por outro lado, a literatura especializada revela os esforços continuados no sentido da sistematização do conhecimento sobre a gestão de parcerias, que ainda impõe aos administradores desafios constantes e de ordens diversas — considerando as múltiplas possibilidades de combinação entre instituições com finalidades e naturezas distintas, ensejando as mais variadas formas de organização das redes de parceiros, com os conflitos e os benefícios resultantes de cada uma delas.

A literatura também nos mostra a rapidez com que, nas últimas décadas, o foco das preocupações teóricas vai se deslocando das relações interorganizacionais, para a rede de relações como um modelo organizacional que emerge, com as suas particularidades conceituais, oferecendo formas alternativas para a realização de negócios e a promoção do desenvolvimento (Miles e Snow, 1986; Provan e Milward, 1995).

Nessa perspectiva, a própria idéia de inovação vai ganhando um novo contorno, ao refletir as exigências impostas pelas mudanças que se operam onde a “economia global, baseada no conhecimento, abalou velhas realidades (...) criando oportunidades maravilhosas e problemas espantosos” (Osborne e Gaebler, 1994).

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 4  
Out-Dez 2000

Maria Márcia  
Leporace é  
socióloga,  
mestre em  
Planejamento  
Educativo e  
consultora.

Contato:  
[mmleporace@  
abordo.com.br](mailto:mmleporace@abordo.com.br)

É neste quadro que se situa a gestão de programas complexos, no âmbito do setor público: de um lado, cumpre valorizar e aproveitar as oportunidades para a realização de negócios e das mudanças necessárias; de outro lado, porém, isso pode representar um grande desafio em termos gerenciais, até porque as respostas aos problemas devem levar em conta a rapidez com que se alteram os cenários e se multiplicam as demandas.

Nesse sentido, a idéia da parceria ganha força como proposta alternativa para a condução dos interesses governamentais. Além da carência de recursos financeiros e materiais, a diversidade de competências requeridas por grande parte dos programas exige a ampliação do leque de contribuições de diferentes setores e de segmentos organizados da sociedade, na busca de soluções e resultados de interesse coletivo.

Estudo recente, realizado pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública revelou que 70% dos gerentes do Plano Plurianual PPA 2000-2003 caracterizaram seus respectivos programas “pela dependência de parcerias” e que estas, juntamente com as articulações entre órgãos governamentais foram apontadas como principais fatores de sucesso dos programas em curso.<sup>2</sup>

No intuito de oferecer subsídios aos gerentes do PPA — e a todos aqueles que se interessem pelo tema — a ENAP está realizando uma pesquisa que tem por objetivo descrever e analisar, com base na literatura recente sobre parcerias interinstitucionais, a experiência adquirida no gerenciamento do Programa Ano 2000 também, denominada (Programa A2000), que, pelo sucesso alcançado, tornou-se uma referência para este novo modelo gerencial. Esse programa, de iniciativa do governo federal, teve por finalidade última evitar os efeitos do fenômeno que se tornou conhecido como o “*Bug do Milênio*”, garantindo o correto registro temporal na passagem do ano de 1999 para o ano 2000,<sup>3</sup> a partir do esforço conjunto das três instâncias governamentais, do setor privado, governos estrangeiros e de organismos internacionais.

Atendendo aos objetivos da pesquisa, esta resenha focaliza particularmente a contribuição oferecida pela teoria e pelos relatos de experiências sobre a gestão de programas governamentais implementados sob o regime de parcerias, priorizando os seguintes aspectos: os **desafios** impostos aos gestores ao longo do processo; as **restrições** à cooperação, muitas vezes subjacentes àqueles desafios; os **fatores de sucesso** de um programa em parceria e as **competências gerenciais** para a gestão de parcerias.

O trabalho foi dividido em dois tópicos: no primeiro, a conceituação e algumas das principais características da parceria, assim como das redes de parceiros, são discutidas à luz das mudanças que vêm se processando nas relações entre o Estado e seu aparelho burocrático e a sociedade. O segundo tópico é dedicado à implementação de programas em parceria, reunindo a visão — nem sempre convergente — dos especialistas sobre a gestão de tais programas, com ênfase nos pontos mencionados.

## Parceria: conceito e características principais

O termo parceria, devido à amplitude do seu significado, tem sido utilizado nos meios administrativos para designar formas distintas de articulação institucional — ou entre diferentes atores — em torno de objetivos comuns.

Na concepção de Sampaio e Rodrigues (1999c:13), a parceria constitui:

“(…) uma interação entre dois ou mais agentes orientada para a consecução de um objetivo comum, cujos benefícios são apropriados, em naturezas e graus variados, por todos os que participam da ação. Parceria, portanto, define-se como uma ação instrumental cujos eventuais benefícios desencadeados, teoricamente, revertem para todos os envolvidos.”

Baêta *et al* (1999), em estudo recente, adotam o conceito de Booke, para quem a parceria é:

“(…) uma relação entre uma instituição pública ‘e outros organismos, onde todas as partes mantêm sua liberdade constitucional de ação, mas concordam em colaborar na realização de alguns objetivos comuns’, dado que a colaboração é vista como vantajosa em relação à ação individual” (Baêta *et al*, 1999: 123).

Nesses conceitos está implícita uma das propriedades fundamentais das parcerias, que é a de permitir “a ampliação dos recursos — humanos, materiais, financeiros, políticos e institucionais — de que cada um dos atores dispõe e é capaz de mobilizar” (Santos e Ferrugem, 1999: 1). E os autores acrescentam:

“No campo das políticas públicas o termo vem sendo utilizado na construção de ‘arquiteturas institucionais’ capazes de ampliar a capacidade de ação do Estado na concepção e implementação de projetos e processos, induzindo a co-responsabilidade social de distintos atores na consecução de um objetivo comum, no caso o interesse público” (Santos e Ferrugem, 1999:1).

Embora a parceria seja sempre o resultado da interação de diferentes atores — grupos e/ou pessoas em busca de objetivos comuns — a ênfase na sua adoção, assim como os princípios que informam a sua interpretação e avaliação, refletem as mudanças que se processam ao longo das duas últimas décadas, conformando novos modos de pensar a administração e as suas relações com o contexto sócio-cultural em que se insere.

A emergência desse novo modelo gerencial inscreve-se no quadro mais amplo das mudanças que atingiram as sociedades ocidentais, capitalistas, nas últimas décadas, com importantes conseqüências sobre as relações Estado/sociedade — contribuindo para o esgotamento do modelo de administração burocrática (tradicional) e impondo uma nova forma de conceber o papel do Estado e a condução do interesse público. Tais mudanças têm sido amplamente analisadas e debatidas na literatura especializada e, respeitadas as diferenças impostas pelos contextos de países diversos, podem ser resumidas nas palavras de Osborne e Gaebler (1994: 15-16):

“Durante muito tempo o modelo burocrático funcionou — não porque fosse eficiente, mas porque resolvia os problemas fundamentais que precisavam ser resolvidos.

(...)

Mas o modelo burocrático se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje; numa sociedade de ritmo mais lento, quando as mudanças ocorriam com menor rapidez. Desenvolveu-se numa era hierárquica, quando só os que ocupavam o topo da pirâmide social dispunham de informações suficientes para decidir adequadamente (...) Numa época de mercados de massa, quando a maioria das pessoas tinha desejos e necessidades semelhantes. Desenvolveu-se num contexto de comunidades formadas pela geografia — bairros e cidades com fortes laços de união.

Hoje, todo esse quadro mudou. Vivemos numa era de mudanças rápidas; num mercado global, que impõe enorme pressão competitiva às nossas instituições econômicas. Vivemos na sociedade da informação, em que o povo tem acesso às informações quase tão depressa quanto seus líderes. Vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos comandos e exigem autonomia. Vivemos numa era de nichos de mercado, com consumidores habituados a uma alta qualidade e ampla escolha.

Neste ambiente, as instituições burocráticas, públicas e privadas que se desenvolveram durante a era industrial, parecem-nos cada vez mais deficientes”.

Esses mesmos autores revelam que, nos Estados Unidos, a parceria entre instituições e/ou setores da economia, constituiu um dos traços característicos do **governo empreendedor** (que surge em contraposição ao **governo burocrático**), na busca de “formas mais eficientes de administrar” — retratando a reação dos governos locais ao que chamavam de novas realidades, em fins dos anos 70, início da década de 80 (Osborne e Gaebler, 1994: 17-19).

Ernesto Jeger (1996), em sua resenha bibliográfica sobre as parcerias entre os setores público e privado, que cobre o período de 1984 a meados dos anos 90, mostra a tendência para a abordagem do tema sob os aspectos da descentralização e da privatização dos serviços públicos. Neste caso incluem-se vários autores representativos da literatura nacional e internacional que, de um lado, concebiam “as novas formas de gestão governamental (...) como uma das várias modalidades de descentralização” — e esta entendida como:

“(...) a transferência de funções de dentro para fora das organizações burocráticas públicas, isto é, de dentro da estrutura do Estado para a sociedade, seja a sociedade organizada em empresas privadas ou em entidades sem fins lucrativos, tais como associações de classe ou comunitárias” (Jeger, 1996: 166-167).

Outros autores analisavam o fenômeno das parcerias público-privado do ponto de vista da privatização. Representativo desse grupo, Drucker em *Uma Era de Descontinuidade* “aponta uma nova tendência de privatização que vem avançando rapidamente nos países anglo-saxões, a saber: a contratação de empreiteiros particulares para a execução de serviços públicos, competitivamente remunerados pelo governo”. Savas, que Jeger identifica como “outro famoso advogado da privatização”, destacou “as seguintes formas que caracterizam uma parceria público-privado: o contrato, as licenças, as concessões, o sistema de vales, os sistemas de mercado e os serviços voluntários” (Jeger, 1996: 167).

Esse aspecto da regulamentação das relações entre os setores público e privado também mereceu destaque na resenha, que faz referência a estudos voltados para a concessão dos serviços públicos “no âmbito do direito administrativo e da ordem constitucional” — mostrando que os dispositivos orientadores da matéria já constavam da Constituição de 1937 (Jeger, 1996: 170-172).

De um modo geral, a inadequação da burocracia estatal para o atendimento das demandas de uma sociedade em transformação expressa principalmente duas dimensões do que se configurou como a “crise do Estado” contemporâneo: a financeira e a de desempenho, propriamente. Nesse sentido, as reformas administrativas empreendidas por alguns países desenvolvidos, como Estados Unidos, Grã-Bretanha e França, tornaram-se, em larga medida, paradigmáticas para a América Latina. Alguns princípios que nortearam tais experiências encontram-se resumidos nas máximas: “fazer mais com menos”, “fazer melhor” e “fazer o que deve ser feito” — as quais, ao visar a superação das dificuldades financeiras e de desempenho do aparelho administrativo, expressam uma redefinição dos espaços dos diferentes segmentos da sociedade na condução e no controle do interesse público, como nos mostra Marini Ferreira (1999: 65).

Esse autor, ao analisar a experiência brasileira, destaca alguns dos princípios e valores que informaram a reforma do Estado e, por consequência, do seu aparelho administrativo:

“(...) o desafio de reformar o Estado está circunscrito ao contexto de mudança social, política e econômica que caracteriza o momento atual. Essa enorme tarefa de transformação impõe ao Estado a necessidade de rever seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento, mas isso não é suficiente. O momento de transformação impõe, da mesma forma, novas exigências à sociedade como um todo, incluindo aí seus diversos segmentos. O objetivo é comum e trata, fundamentalmente, de encontrar alternativas de superação das desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento, a partir da internalização dos conceitos de cidadania e equidade. Isso, certamente, obrigará à adoção de abordagens não convencionais na construção da estratégia de enfrentamento da crise, o que passa, seguramente, pela construção e fortalecimento de mecanismos de parceria Estado-sociedade. Isoladamente, as forças direcionadas para a mudança perdem vitalidade e objetividade. Portanto, é necessário consolidar alianças que assegurem sinergia, a partir da ampliação da consciência de cidadania e da proposição de soluções criativas e inovadoras que garantam legitimidade e viabilidade às transformações exigidas pela sociedade” (Marini Ferreira, 1999: 64).

É nessa perspectiva de inovação e criatividade que se coloca o gerenciamento de programas governamentais sob o regime de parceria. Porém, no contexto da realidade brasileira, essa inovação tem o seu sentido ampliado, com o respaldo de princípios e valores essenciais à reafirmação dos conceitos de cidadania e democracia, conferindo às novas práticas adotadas a conotação de uma nova ética administrativa.

No Brasil, portanto, onde a administração pública passou por diferentes processos de reavaliação (Pereira, 1999; Rua, 1999), a adoção do regime de parcerias na condução das ações governamentais ganhou maior visibilidade com a última reforma administrativa, notadamente a partir de 1995, quando se institucionaliza a administração pública gerencial. Entre outros aspectos relevantes, esse modelo introduz o conceito de gestão participativa, “com o envolvimento e a responsabilização dos membros das agências, unidades e setores na própria tomada de decisões, na escolha dos dirigentes das organizações e na avaliação do desempenho e das atividades desenvolvidas. Porém, o conceito de gestão participativa vai além disso. Implica também as noções de co-responsabilidade e de parcerias, baseadas na adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos. Esse



modelo baseia-se nos conceitos de transparência, ‘accountability’, participação política, equidade e justiça” (Rua, 1999: 282).

Em uma sociedade marcada pelo autoritarismo, que naturalmente se refletiu no âmbito das relações entre Estado e sociedade, das estruturas burocráticas hierarquizadas (Ianni, 1965 e 1977; O’Donnell, 1979; Diniz, 1994), o conceito de parceria, sob essa ótica, reitera os valores democráticos de participação e transparência, tornando a “divisão de responsabilidades”, ou a “co-responsabilidade”, a expressão de uma ação consciente em prol de um projeto coletivo, que, direta ou indiretamente, refere-se a cada agente envolvido, como cidadão e como sujeito desses processos.

Essa idéia permeia diferentes estudos relativos à parceria nos programas sociais. Trata-se, por exemplo, do que Inosoja descreve, citando Rosanvallon, como a “ampliação da visibilidade da sociedade sobre ela mesma” e a “tensão que essa visão instala: a percepção de que o outro é indissociavelmente socius e próximo e de que cada um é institucionalmente solidário de todos os socii através do Estado e imediatamente solidário de algumas redes de próximos” (Inosoja, 1999: 120-121).

Da mesma forma, quando Santos e Ferrugem (1999: 1) afirmam que o princípio da parceria “assegura legitimidade e reconhecimento social aos projetos”, fica implícita a referência ao que estamos chamando de uma nova ética gerencial que, além de envolver diferentes segmentos sociais com os compromissos maiores da sociedade, confere ao cidadão, ao usuário, ao público-alvo dos programas governamentais, um espaço de participação cada vez maior.

Sobre o caráter inovador da parceria, um outro ponto interessante é levantado por Sampaio e Rodrigues (1999c: 13-14):

“(…) o termo parceria remete a uma ação orientada para uma compreensão mútua dos agentes envolvidos, para o consenso dos interlocutores. Ou seja, sem a existência de uma comunicação prévia entre os interlocutores e uma compreensão prévia acerca dos objetivos, nem sempre apropriados diretamente por eles, a ação estratégica não se realiza”.

Isso significa que o conceito de parceria vai além da “motivação pelo auto-interesse dos agentes”, pressupondo, além disso, “uma racionalidade voltada ao entendimento, ao consenso acerca da definição de um problema e acerca do encaminhamento da ação”. E as autoras concluem:

“Com efeito, a idéia de um entendimento mútuo, baseado em uma ação comunicativa (...) é que constitui um dos aspectos mais inovadores da noção de parceria”.

O conceito de parceria está naturalmente associado à noção de “rede”: “rede de parceiros”, “rede de atores”. Também sobre esse aspecto

cabem alguns esclarecimentos, tendo em vista a amplitude do significado da palavra rede. Discutindo o assunto, Inosoja (1999: 117-118) observa que “como já aconteceu com tantas outras idéias, rede virou uma palavra mágica, uma receita (...) quase tudo passou a ganhar o rótulo de rede, como um modo de apresentar propostas de forma atraente e de captar apoios.

(...)

“Em princípio, rede é parceria e essa parceria pode articular famílias, estados, organizações públicas e/ou organizações privadas, pessoas físicas, pessoas jurídicas ou ambas. Pode, portanto, envolver e promover relações interpessoais, interorganizacionais, intergovernamentais e intersetoriais”.

A autora, porém, estabelece uma diferença entre as formas associativas representadas pelos convênios e os consórcios, e as redes de parceiros, vistas “como forma alternativa de gestão de políticas”. Segundo Inosoja (1999: 117), “os convênios são submissos às normas e controles do setor público, que impõem regras exteriores à livre adesão dos parceiros”. Os consórcios, por sua vez, “poderiam ser, talvez, classificados como um tipo de rede que formaliza parcerias entre sujeitos da mesma natureza jurídica (...) e que têm levado à criação de novas estruturas organizacionais para o seu gerenciamento ou mesmo para a produção de bens e serviços de interesse comum, assim como são as cooperativas do setor privado”. Nesse caso cria-se um novo “braço organizacional” que pode atuar sem que se produza qualquer mudança nas formas de operar “de cada uma das instituições consorciadas”. As parcerias, ao contrário, por exigência desse novo ambiente administrativo que se configura, também se institucionalizam, “mas não geram uma nova pessoa jurídica com direitos e obrigações próprias”.

Nessa perspectiva situa-se uma das características que conferem especificidade à rede de parceiros, como prática gerencial inovadora: a **flexibilidade**. Este seria um diferencial relevante, tomando-se como parâmetro os modelos decisórios e operacionais da administração tradicional (Peci, 1999; Sampaio e Rodrigues, 1999; Agranoff, 1998; Miles e Snow, 1986).

Ao analisar a proliferação das redes organizacionais no “mundo de negócios”, Peci (1999: 10) enfatiza a flexibilidade como uma importante característica do modelo pós-fordista de organização, contrapondo-se à “extrema rigidez” da empresa hierárquica integrada verticalmente, já não mais adequada “em condições de incerteza e altas variações, típicas do ambiente contemporâneo de negócios”. Esta seria, portanto, uma imposição das mudanças em curso, levando as empresas a buscar formas mais flexíveis de organização (seja internamente, ou em parceria com outras empresas), para adaptar-se aos novos tempos. Sobre o assunto, afirma a autora:

“A emergência de redes organizacionais é fortemente relacionada com esse conceito (flexibilidade), geralmente utilizado para se referir a um conjunto de capacidades e atribuições que facilitam a adaptação à mudança. Na realidade, a flexibilidade tem a ver com qualidades defensivas e ofensivas. Segundo Bahrami, o conceito flexibilidade no contexto organizacional se refere à habilidade de precipitar mudanças intencionais, de responder continuamente às mudanças não-antecipadas e de adaptar-se às conseqüências inesperadas das mudanças previstas” (Peci, 1999: 18).

Referindo-se ao Programa Universidade Solidária, Sampaio e Rodrigues (1999b: 21) afirmam que existe uma correlação evidente entre a noção de parceria e a característica da flexibilidade do referido programa — garantida, de um lado, pela descentralização com relação ao “núcleo de organização” (ou seja, a própria coordenação do programa) que tem como função principal efetuar a primeira articulação; de outro lado, conta muito a valorização da autonomia das partes — para buscar os ajustes necessários ao cumprimento de seus papéis; para desenvolver a criatividade no enfrentamento dos problemas e desenvolver ações inovadoras no âmbito dos princípios do programa.

Outra característica importante é a **densidade** das redes organizacionais, ou de parceiros. Provan e Milward (1995: 10-11) expõem o ponto de vista de Scott a respeito da relação entre densidade e centralização, nos estudos sobre a estrutura das redes organizacionais:

“Densidade descreve o nível geral de coesão de uma rede; centralização descreve o quanto essa coesão está organizada em torno de pontos focais particulares. Centralização e densidade, portanto, são importantes medidas complementares”.

Resumindo essa idéia, Provan e Milward acrescentam, à guisa de conceituação:

“Em termos mais gerais, densidade é simplesmente a medida do quanto estão interconectadas todas as organizações de uma rede; ou articuladas umas a outras — refletindo a coesão da rede.

Centralização refere-se à estrutura de poder e controle da rede, ou se as articulações e atividades da rede estão organizadas em torno de alguma organização particular, ou de um pequeno grupo de organizações”.

Essas mesmas características (densidade e centralidade) são destacadas por Rowley — citado por Peci (1999: 16) no estudo mencionado anteriormente. Sobre o assunto, diz a autora:

“A densidade é uma característica de toda rede e é calculada como proporção do número de relações que existem numa rede, comparado com o número total de relações possíveis, se todos os membros da organização fossem relacionados com cada um dos outros. Quando as relações interorganizacionais tornam-se mais densas, o comportamento ao longo da rede torna-se mais similar e a possibilidade de haver expectativas compartilhadas cresce também. A densidade facilita a difusão voluntária de normas, valores e informações, levando também a uma coordenação e coletivização mais implícita.

Esse tipo de análise das redes utiliza três tipos de centralidade para definir a posição de uma organização na rede: de **grau**, de **proximidade** e de **intermediação**. Mas significativa para dar conta da habilidade de controlar o fluxo de informações ao longo das redes, a centralidade de **intermediação** define até que ponto um ator tem controle sobre o acesso de outros atores a várias regiões da rede” (grifos da autora).

Ainda em relação à densidade, é importante assinalar outras observações de Rowley (1997: 897):

“(...) quanto mais aumenta a densidade (o número de laços entre os autores cresce) a comunicação através da rede torna-se mais eficiente. Pelo fato de existirem muitos elos de ligação entre os atores, a estrutura da rede facilita a troca de informação entre todos os seus pontos. Nas redes com poucas articulações alguns setores podem ficar isolados, ou segregados, restringindo a comunicação entre grupos de atores. (...) a consequência de estruturas mais densas de redes é a difusão de normas (...) os atores criam padrões de troca e produzem expectativas comportamentais compartilhadas”.

Outras características das parcerias e das redes interinstitucionais têm sido ressaltadas no esforço para a criação de tipologias dessas estruturas de relações. Diferentes critérios são adotados para classificar as parcerias e/ou as redes de parceiros, de acordo com a abordagem, ou a necessidade particular de um estudo, o que contribui para ampliar o conhecimento sobre as finalidades e aspectos principais das parcerias instituídas.

Em ensaio recente sobre aliança e parceria, Tenório (2000: 41-42 e 46) distingue entre as articulações e parcerias que se caracterizam como **ações estratégicas**, típicas de ambiente empresarial, de mercado, e aquelas que são orientadas pelos valores da solidariedade e da cooperação.

Outros autores aqui citados, e que analisaram experiências recentes, desenvolvidas no Brasil, também oferecem exemplos de tipologias criadas para a identificação de parcerias e de redes de parceiros.

No seu estudo sobre os Programas do Comunidade Solidária, Sampaio e Rodrigues (1999 b: 39-40) classificaram as instituições parceiras de duas formas: da primeira, resultou uma relação nominal dos parceiros segundo o **tipo de articulação inter, intra e extra governamental** no programa; a segunda levou em conta a **modalidade de recursos** aportados por cada uma delas, a saber: Recursos Financeiros, Material/Serviços, Humanos e Técnicos. Neste último caso, portanto, foram criadas quatro categorias de instituições parceiras.

No que tange às **redes**, Inosoja (1999: 120-121) apresenta uma tipologia baseada em dois critérios distintos: a) **as relações entre os parceiros** e b) **o foco de atuação** (das redes) e estabelece relações entre as duas categorias de redes criadas.

Quanto à relação entre os parceiros, as redes podem ser subordinadas (nas quais os entes são partes de uma organização ou sistema); **tuteladas** (os entes têm autonomia, mas articulam-se sob a égide de uma organização) ou **autônomas** (os entes são autônomos e articulam-se voluntariamente).

No segundo caso — quanto ao **foco de atuação** — encontram-se as **redes de mercado e as redes de compromisso social**.

A literatura registra outros tipos de abordagem sobre a cooperação interinstitucional deixando mais claras as possibilidades de articulações com o setor público. Este ponto será tratado no próximo tópico, relativo à implementação de programas complexos sob o regime de parcerias.

### **A implementação de programas sob o regime de parcerias — gerenciando as redes de parceiros**

O conhecimento sobre a implementação de programas complexos, sob o regime de parcerias, ainda está na sua fase inicial de sistematização — isto é, não existe uma produção teórica consolidada, a respeito da gestão de parcerias. Mesmo assim, é possível observar uma tendência ao consenso em torno de alguns pontos que se relacionam ao papel dos gestores, à motivação e ao estímulo à cooperação entre os distintos parceiros envolvidos, a fatores que interferem no sucesso e/ou no processo da implementação daqueles programas.

Em seu artigo sobre a implementação de programas públicos, O'Toole (1996: 251) inicia a sua análise afirmando ser este um grande desafio para os administradores. Ele mesmo formula e responde a pergunta: “A implementação é simplesmente um outro nome para administração pública?”. Sua resposta:

“(...) a tarefa de administrar uma agência pública tem muito em comum com aquela de gerenciar a implementação de um programa, mas um foco sobre a implementação enfatiza elementos importantes e sempre negligenciados: converter **política** em ação e tratar o **programa**, ao invés da agência, como a unidade de análise” (grifos do autor).

No seu entender, os gerentes de programas implementados em parceria enfrentam a responsabilidade de obter o desempenho “de um conjunto de atores que não podem ser compelidos (forçados) a fazer o esperado. Gerar as respostas apropriadas daqueles que devem reunir seus esforços para o sucesso do programa — este é o ponto central, a essência da implementação”.

Nesse caso, ainda sob o ponto de vista de O’Toole, a implementação é “basicamente um problema de cooperação” (op. cit.: 252).

Isto significa que um dos grandes desafios enfrentados pelos administradores de programas é o de induzir os prováveis parceiros à cooperação — e, posteriormente à sua adesão, manter um bom nível de articulação em torno dos objetivos do programa, o que equivale a dizer: manter o nível esperado de cooperação.

Para O’Toole, a indução à cooperação inclui **autoridade, interesse comum e troca**:

“A **autoridade**, neste caso, refere-se à aceitação voluntária dos desígnios de outros com poder reconhecido (como os expressos na legislação, diretrizes do programa, instruções gerenciais). O **interesse comum** significa que os atores participam de um esforço conjunto porque assim agindo tornam-se aptos a trabalhar por objetivos que consideram importantes. A **troca** pode ser a base para os esforços de implementação se os atores forem compensados com algo que eles valorizam, como um reforço orçamentário ou um apoio político para um outro programa, polêmico, que seja considerado de alta prioridade” (op.cit.: 252; grifos nossos).

Vale lembrar que a perspectiva de **troca** é apontada por diferentes autores como importante elemento na motivação dos atores para a parceria (entre os já citados, Agranoff, 1998; Santos e Ferrugem, 1999).

Ainda segundo O’Toole, o desafio imposto aos gerentes de implementação de programas pode ser visto como uma luta entre os meios encontrados para obter a indução e as dificuldades que restringem a cooperação. Alcançar o equilíbrio entre os meios utilizados é a chave para resolver o problema da implementação (O’Toole, 1998: 252).

O tema da cooperação também é abordado por Lanfranco Senn (1992), ao analisar a interação dos setores público e privado nos programas de desenvolvimento urbano. Senn identifica “três formas principais de

cooperação, classificadas conforme o grau efetivo de intenção de cooperar no campo do planejamento urbano e das políticas de desenvolvimento” assim descritas:

1) Falta de cooperação — objetivos independentes levam à gestão independente: ou só pelo setor público, ou pelo setor privado (privatização);

2) Cooperação forçada — a partir da decisão de uma das partes (setor público ou privado) no campo do desenvolvimento, a outra é induzida a colaborar;

3) Cooperação estratégica — a vontade de cooperar não é imposta por qualquer uma das partes, mas “deriva da conjunção de objetivos comuns ou pelo menos compatíveis”; ainda que a iniciativa parta de um dos *partners*, “a busca de um compromisso entre interesses diferentes é, em certa medida, espontânea e não imposta”.

Esta forma de cooperação pode ser de três tipos: 1) iniciativa parte do setor público; 2) iniciativa parte do setor privado; 3) ambos os setores têm consciência de que não podem gerenciar, sozinhos, um projeto — este é o tipo mais eficiente de cooperação estratégica, inclusive, do ponto de vista da sociedade (Senn, 1992: 62-66).

Comparando as abordagens de Senn e de O’Toole, é possível observar que a **cooperação estratégica** baseia-se, em certa medida, em **interesses ou objetivos comuns** — e eventualmente também nas possibilidades de ganhos ou trocas entre as partes envolvidas, podendo daí resultar acordos mais espontâneos, ou menos dirigidos, dependendo do grau de cooperação alcançado pelos *partners*.

Quanto aos fatores que contribuem para a coesão e a sustentação da rede de parceiros, Agranoff (1998: 1555-1556) refere-se a duas linhas de interpretação, na literatura especializada. A primeira aponta a existência de um *program-rationale* — que seria a motivação básica, o “amalgama motivacional” (*motivational glue*) que mantém a rede de atores unida; consiste na base da energia, ou na vontade de agir, algo que dirige a atenção para a importância do esforço conjunto. Um outro grupo de teóricos da área defende que a **confiança** mantém a parceria entre diferentes atores, envolvendo as expectativas que os indivíduos têm, uns com relação aos outros. Agranoff, inclusive, mencionou a opinião de Fountain, para quem a confiança, juntamente com a **troca**, constituem “um lubrificante no comportamento das redes”.<sup>4</sup>

Sem dúvida existe um consenso entre os estudiosos da área sobre a confiança — tida como fator fundamental na construção e na manutenção das redes de parceiros (O’Toole, 1996; Peci, 1999 e Santos e Ferrugem, 1999, entre outros). Peci (1999: 19), comentando as mudanças gerenciais ocorridas nas relações organizacionais que deixam de orientar-se pela propriedade, assumindo o sistema de parcerias, transcreve a opinião de Drucker (1995), segundo o qual:

“Para as organizações e suas altas direções isto significa que é melhor parar de falar a respeito de ‘lealdade’. Elas terão de **conquistar a confiança** das pessoas que para elas trabalham, sejam elas funcionárias ou não” (Drucker, apud Peci, 1999; grifos do autor).

Ainda no que se refere à constituição das parcerias e à cooperação entre parceiros é importante assinalar a contribuição dos estudos relativos aos programas sociais. Na sua análise sobre o Programa Alfabetização Solidária, Sampaio e Rodrigues (1999a: 8) discutem o significado dos termos **mobilização e missão** do ponto de vista da implementação da parceria entre as instituições que integram o programa. Em primeiro lugar, chamam a atenção para o fato de que nos textos institucionais analisados por elas, a idéia de parceria é de uma **ação mobilizadora** — ou seja, é a idéia de mobilização social, de uma ação conjunta e ampla, envolvendo diversos setores da sociedade. Segundo as autoras, em alguns desses textos, a noção de parceria chega quase a se revestir de um “tom ‘missionário’ contra o analfabetismo no país”. Nesse sentido, a parceria é vista como o **motor do programa**, razão pela qual, tal idéia deve ser permanentemente realimentada.

Essas autoras, porém, estabelecem uma diferença entre os dois termos, argumentando que:

1) ações baseadas em mobilização têm, em geral, uma duração limitada, por ser difícil manter mobilizadas várias pessoas por um longo período de tempo;

2) quando a parceria se estabelece com um sentido de missão tende a uma duração maior, pois “é próprio das ações de missão a persistência dos ideais, a busca incansável das metas; ao contrário da mobilização cujo caráter é temporário em torno de um objetivo imediato, a missão só se encerra quando o objetivo é alcançado. Se ações de mobilização exigem a manutenção do entusiasmo dos combatentes, a missão requer a conscientização deles acerca da importância da batalha que irão empreender”(Sampaio e Rodrigues, 1999a: 10-11).

Este enfoque do sentido da **missão** é semelhante àquele de Inosoja (1999: 126-127), ao descrever as **redes de compromisso social**, que se constituem a partir de uma **idéia-força** — que também supõe a conscientização dos parceiros sobre a importância do objetivo e conseqüentemente, o seu comprometimento com ele (em geral, um problema ou uma situação que representa um risco social). Essa autora, porém, utiliza o conceito de **mobilização**, exposto por Toro (1996: 26): “**mobilizar é convocar voluntários a um propósito, com interpretações e sentidos compartilhados**” e neste caso, a idéia de mobilização não se opõe à de missão, como defendem Sampaio e Rodrigues. No entender de Inosoja, a mobilização seria duradoura enquanto a idéia-força fosse



preservada ou seja, a mobilização seria, em grande parte, alimentada pela própria idéia-força, exigindo dos participantes o reconhecimento da importância da sua adesão, que assume o caráter de cumprimento de uma missão.

O primeiro ponto a ser ressaltado nos exemplos acima, é que a **mobilização** dos parceiros — ou a **indução**, como nos fala O’Toole (op.cit.) — relaciona-se, em larga medida, aos objetivos do programa a ser implementado, conforme se trate de efetivar um negócio, enfrentar o mercado competitivo, ou um problema social, uma situação de risco maior ou menor para alguns segmentos sociais, ou para a sociedade inclusiva. Nesse sentido, o móvel imediato dessa cooperação pode ser o lucro, o mercado consumidor, ou o desenvolvimento humano e social — e isto determina o tipo de motivação para a ação conjunta, exigindo, portanto, a mobilização de determinados valores e atitudes dos parceiros, mais do que de outros, dependendo de cada situação.

O segundo ponto a ser destacado é que, assumindo, com O’Toole, que a implementação da parceria é um problema de cooperação, esta deve ser mantida durante todo o tempo necessário para a conclusão do programa ou da evolução da ação em curso — o que significa que a motivação dos parceiros deve ser preservada, estimulada durante todo aquele tempo, garantindo a estabilidade da rede. E sobre esse aspecto é importante observar que mesmo em programas de cunho social essa preocupação existe, pois o caráter de “missão”, de compromisso social, não exclui a possibilidade de desistências e baixa participação dos atores.<sup>5</sup> Daí a necessidade de técnicas e habilidades gerenciais para manter viva a parceria, ou seja, o interesse em torno dos objetivos do programa.

O’Toole (1996: 252) aponta algumas das possíveis restrições à adesão imediata a um programa, ou à cooperação entre instituições parceiras: 1) divergência de interesses; 2) conflitos entre os novos programas e aqueles já iniciados, em andamento; 3) a ação cooperativa pode ser difícil e cara e pode requerer longos períodos de aprendizagem; 4) objetivos pouco claros, confusos; 5) entre parceiros com formações distintas e oriundos de diferentes organizações, o jargão e as perspectivas podem diferir.

Sobre essa questão, Santos e Ferrugem (1999: 6) em seu trabalho aqui citado, afirmam:

“É freqüente a ocorrência de conflitos entre parceiros e em torno dos objetivos do projeto. Na esfera das instituições públicas os processos de transição de legislaturas nas administrações municipais e estaduais são, em geral, dramáticos e, muitas vezes colocam em risco os arranjos e pactos estabelecidos.

(...)

No campo das organizações sociais o conflito latente associa-se a divergências doutrinárias ou ideológicas, sobretudo com entidades do setor público.(...) Finalmente, na relação com ONGs a parceria quase sempre consiste em relação cliente-profissional. (...) Justamente por deterem um conhecimento específico desempenham papel decisivo na condução do processo. São, contudo, sujeitas a conflitos tal como os demais parceiros”.

Além desses, outras dificuldades são apontadas por Santos e Ferrugem, no trabalho citado, como por exemplo: visões corporativistas; articulações dependentes de representação política; governos locais dependentes da esfera federal; pouca proatividade para propostas inovadoras; paternalismo, clientelismo; desconfiança (Santos e Ferrugem, 1999: 7).<sup>6</sup>

Alguns autores alertam sobre os riscos a que as redes de parceiros estão sujeitas, provocados por fatores internos, ou mesmo por ocorrências externas que comprometem a estabilidade da rede, ou a cooperação entre os parceiros. Inosoja (1999: 136-137), ao avaliar o Programa Rede de Adolescentes, argumenta que, nas **redes de compromisso social** seria mais difícil manter a estabilidade — elemento essencial para o sucesso do programa — pois, entre outros motivos, a definição de papéis e responsabilidades não é tão precisa quanto no âmbito das redes de produção de bens e serviços para o mercado; além disso, “os efeitos da ação das redes sociais, na maioria das vezes, não são imediatos”. O resultado disto pode ser a **dispersão** — que acaba levando à desmobilização, ou mesmo à dissolução da rede. Um outro ponto que Inosoja levanta é o da **representação das instituições participantes**. Nesse caso, podem ocorrer dois problemas: primeiro, para a participação do indivíduo, faz diferença ele ter sido meramente designado pela instituição, ou ter, efetivamente, “abraçado a idéia-força”, estar, de fato, sensibilizado para os objetivos do programa. O segundo problema refere-se ao poder do representante, sua posição frente à própria instituição que representa — nesse caso, mesmo ele estando altamente mobilizado, ficará sujeito às decisões internas da instituição de origem, que pode apoiar as suas decisões no programa, ou não; assim como pode substituí-lo a qualquer momento, o que também compromete a estabilidade da rede.

O’Toole, (1996: 259) também manifesta a preocupação quanto à possibilidade de desmobilização e de **omissões** dos parceiros — que naturalmente colocariam em risco a continuidade da parceria.

Outros tipos de riscos enfrentam as redes organizacionais, segundo Peci (1999: 19-20):

“(...) quando um dos membros da rede se apropria de uma parte desproporcional do valor da relação. Este medo, junto com a

preocupação de que um dos atores possa não trabalhar segundo as expectativas ou possa aproveitar os ativos mais valorizados da organização, leva a uma certa hesitação para participar de uma rede.

(...)

No caso da rede estável, baseada na estrutura e lógica operativa da organização funcional, o risco mais comum é quando as empresas fornecedoras e distribuidoras utilizam todos os recursos em benefício da empresa central. Assim, elas podem perder os benefícios de uma participação mais ampla no mercado, testando o preço e a qualidade de seus produtos”.

Santos e Ferrugem (1999:6) apontam um problema que atinge particularmente as instituições públicas:

“(...) os processos de transição de legislaturas nas administrações municipais e estaduais são, em geral, dramáticos e, muitas vezes, colocam em risco os arranjos e pactos estabelecidos. Nestes momentos a transparência das informações é fundamental e as parcerias estabelecidas fora da esfera dos governos possibilitarão o elo de continuidade necessário. Apenas o conjunto dos demais parceiros de um projeto será capaz de superar um impasse desta natureza. Todavia, se tal impasse levar a uma ruptura, o importante é manter o restante do conjunto mobilizado e coeso em torno de objetivos pré-estabelecidos. Tais ocasiões podem favorecer a coesão dos demais atores”.

Essas dificuldades representadas pelos riscos e restrições à cooperação, respondem por grande parte do que O’Toole considera o desafio da implementação dos programas sob o regime de parceria. Por isso, ele entende que o gerenciamento da implementação consiste na “função de encorajar, facilitar — mesmo persuadir atores interessados em participar dos esforços de um programa” (op.cit.: 255). Ao mesmo tempo, o autor esclarece que a noção de gerenciamento, nesse caso, é diferente do significado que assume dentro das **estruturas hierárquicas**. E continua, citando Gage e Mandell:

“O gerente de implementação, neste mundo administrativo mais complexo, precisa induzir a cooperação sem estar apto a dirigi-la ou controlá-la. Uma dose substancial de liberdade e capacidade de ação deve ser deixada nas mãos das partes envolvidas — ou porque alguns não aceitam participar sob outras condições, ou porque as finalidades do programa não serão cumpridas sem que importantes decisões fiquem a cargo dos gerentes de campo” (O’Toole, 1996: 255).

Esse pensamento, em certa medida, é confirmado pelas considerações de Santos e Ferrugem (op.cit.:5) sobre o processo decisório no âmbito dos projetos desenvolvidos em parceria. Os autores estabelecem algumas condições para a atuação dos coordenadores dos referidos projetos, supondo uma estrutura com instâncias distintas de coordenação e controle. Assim, destacam-se os papéis das unidades de execução do projeto, das **unidades de coordenação estadual** e da **coordenação nacional do programa**. Os autores assinalam, em primeiro lugar, a importância da participação dos profissionais das Unidades de Execução do Projeto (UEPs) desde a fase da concepção e consideram fundamental que “a posição de liderança do coordenador seja reconhecida e aceita pelos representantes das distintas instituições/organizações envolvidas”. E continuam, justificando a sua opinião:

“A experiência mostra que sobre estas unidades locais recai a maior responsabilidade na administração de conflitos e fricções, latentes e potenciais neste tipo de trabalho, [cabendo ao] coordenador local o papel de árbitro nestes conflitos. Assim, para que bem atue neste papel, este deverá dispor de poder e suporte da instituição líder, reconhecimento dos pares, além de amplo trato com os grupos de população local.

(...)

Em algumas situações específicas, sobretudo quando há o risco de conflitos entre agências do setor público, as UCEs (Unidades de Coordenação Estadual) são chamadas a intervir, algumas vezes exigindo a intermediação da coordenação nacional do programa. Não há nenhum problema quando isto tiver de ocorrer e muitas vezes é aconselhável que tais intervenções se dêem antes do problema se configurar de fato”.

A tomada de decisão é considerada, por Agranoff (1998: 1556), um dos principais aspectos do gerenciamento de redes de parceiros, no seu estudo sobre as alianças entre empresas rurais. Sobre o assunto o autor observa que enquanto algumas decisões continuam restritas a organizações isoladas, por terem um caráter particular, outras decisões (em número crescente) devem ser tomadas de forma **interativa** — por parceiros com objetivos comuns — ou de forma **coletiva**, em uma ação conjunta entre os atores envolvidos. Exemplos de decisões interativas podem ser, entre outros: a forma de responder a uma diretriz normativa, o tipo de treinamento profissional necessário, negociações com sindicatos de trabalhadores, padronização de parâmetros para os itens que têm a produção descentralizada, mas são comercializados por meio de cooperativa. As decisões coletivas podem envolver, por exemplo, a busca de novos produtos a serem

comercializados de forma cooperativa, a obtenção de nova tecnologia que seja muito cara para um único pequeno produtor, acesso a novas linhas de crédito. Agranoff afirma, ainda, que “muitos daqueles que atuam em redes envolvendo entidades públicas e privadas concordam com a idéia de que a liderança e o gerenciamento de redes requerem o ‘princípio da direção suave’, como um substitutivo para o comando e o controle” (op.cit.: 1559).

Aparentemente, a tomada de decisão é variável em cada caso, havendo uma forte influência da amplitude ou complexidade das redes, dos objetivos e dos atores envolvidos. Além dos exemplos já apresentados, essa idéia pode ser ilustrada pelos comentários de Sampaio e Rodrigues (1999c: 14-15), com relação aos programas sociais que analisaram. Segundo as autoras, “cada programa conta com equipes especialmente constituídas para gerenciá-los” — as “equipes de coordenação”, assim descritas, após o exame de cada caso:

“O tamanho, a composição e as atribuições das equipes de coordenação variam em função das exigências operacionais dos programas. Elas também diferem entre si no que diz respeito à estrutura interna (organograma), ao grau de centralização/descentralização das atividades em torno da figura da coordenadora e/ou de seus assessores imediatos, ao grau de coesão interna entre seus membros, entre outros aspectos que contribuem para uma configuração própria de cada equipe e para o desenvolvimento de padrões internos de interação diferenciados com os demais setores do Estado e da sociedade civil envolvidos”.

A literatura, porém, nos mostra que o processo decisório, no âmbito das redes organizacionais, também é um dos pontos que divide a opinião dos estudiosos.

Para ilustrar, é interessante confrontar os pensamentos de O’Toole (compartilhado por outros autores), e de Provan e Milward, nos estudos aqui citados. Assim se manifesta o primeiro, sobre o poder e o controle no âmbito das redes organizacionais:

“Por definição, as redes não estão sob o comando de qualquer uma das unidades [que a compõem], assim sendo, nenhuma delas controla completamente o que acontece. Mas os gerentes de implementação podem, pelo menos, contribuir para a reorientação da estrutura na direção de um alinhamento mais favorável” (O’Toole, 1996: 260).

No sentido oposto apontam as conclusões da pesquisa realizada por Provan e Milward (1995: 25), com o objetivo de medir a eficácia das redes interinstitucionais que compunham os sistemas de saúde mental

de quatro cidades americanas. Uma das dimensões do estudo foi a **integração**, analisada por meio da **centralização do controle** no interior da rede. Os resultados do estudo revelaram que a eficácia da rede crescia quando esta era integrada — mas apenas se a integração fosse obtida por meio da centralização. No caso das redes que apresentavam, ao mesmo tempo, um núcleo de controle centralizado (um centro de saúde mental) e outros níveis de articulações descentralizadas entre os membros, a eficácia era mais baixa do que entre as redes em que predominava o controle centralizado.

Sobre o assunto, Provan e Milward argumentam:

“Um problema real para a integração [da rede] por meio de articulações descentralizadas entre os parceiros, é que a coordenação do sistema pode tornar-se excepcionalmente complexa, a menos que a rede seja muito pequena. (...) Grandes redes, com articulações descentralizadas terão dificuldade para organizar-se e operar efetivamente como um sistema completo, privando os clientes dos benefícios potenciais da integração de todas as agências e serviços oferecidos em uma grande comunidade. Como uma alternativa, o controle centralizado da integração dentro das grandes redes permite a coordenação da integração entre muitas agências, assim como o monitoramento mais direto dos serviços” (Provan e Milward, 1995: 13).

Além do processo decisório, outros aspectos têm sido registrados por estudiosos do assunto, como fatores que contribuem para o sucesso de programas implementados sob o regime de parceria.

Bumgardner (1999: 47-48) avaliou a parceria público-privado na administração de prédios e equipamentos públicos do governo americano. Após analisar seis projetos nesses moldes, identificou cinco elementos ou fatores-chave na implementação das parcerias. O primeiro ele chamou de **fator catalisador** — aquele que efetivamente determinou a busca da parceria como uma inovação administrativa, uma resposta à necessidade de mudar — resultante da conjugação de alguns fatos, como: a pressão da comunidade, a falta de recursos para enfrentar o problema e do próprio movimento de reformas no âmbito do governo. Os demais fatores, presentes em todos os projetos analisados, desempenharam papel relevante na construção e na evolução da parceria e foram assim expostos pelo autor:

1) **Uma base legal, estatutária** — o Congresso promulgou um conjunto de leis para viabilizar a adesão das agências ao sistema de parcerias e garantir a apropriação das receitas advindas da parceria constituída;

2) **Estrutura organizacional** — as agências criaram estruturas organizacionais e adquiriram *expertise* para interagir com os parceiros do setor privado;

3) **Planos de negócios detalhados** — as agências prepararam planos de negócios ressaltando as condições de mercado, responsabilidades públicas e privadas e financiamento de projetos, visando fundamentar as decisões no âmbito da parceria e a proteger os interesses do governo;

4) **Apoio dos stakeholders** — as agências receberam suporte da comunidade local e de outros *stakeholders* para conseguir a implementação da parceria.

Observa-se que a descrição de Bumgardner prioriza o comportamento das agências governamentais no processo de implementação das parcerias — ressaltando as suas iniciativas, ou as medidas que tomaram para garantir o sucesso das ações conjuntas.

Com relação aos *stakeholders*, este é um ponto sobre o qual também ainda existe muita discussão — a começar do próprio conceito, ou definição do termo. Entre outros autores, Mitchell *et al* (1997) deram a sua contribuição à teoria sobre os *stakeholders*, retomando a preocupação central de alguns especialistas: **quem e o que realmente conta**. Nesse sentido, criaram uma tipologia de caráter mais abrangente, de forma a incluir tanto os *stakeholders* reais, atuais, quanto os potenciais — nem sempre considerados pelos estudiosos do assunto.

Na perspectiva dos fatores que contribuem para o sucesso de uma parceria, Baêta *et al* (1999: 125-126), com base em estudo realizado por Brooke, também enumeram “as condições de funcionamento para implementação adequada de uma parceria”, abaixo transcritas:

“1) Estabelecer objetivos claros para uma parceria, que sejam decididos de comum acordo por todos os parceiros.

2) A existência de interface entre os parceiros.

3) Tarefas-chave e prêmios daqueles funcionários representantes do órgão público na parceria. Em geral, as tarefas diárias de tais pessoas as distanciam das ações necessárias à parceria. Aquelas tarefas consomem muito tempo e os funcionários tendem a ser responsabilizados em caso de queda de seu serviço. A saída para tal tipo de situação é estabelecer, para tais funcionários, tarefas-chave referentes à parceria. Em suma, estabelecer uma relação estratégica com o agente externo.

4) O comitê responsável pela parceria deve contar com representantes das organizações envolvidas que estejam motivados com os objetivos a serem alcançados. Deve haver espaço para que ocorra uma relação de abertura e mútua influência entre os representantes, e que estes, por sua vez, sejam influentes dentro das suas respectivas organizações.

5) Recursos — um motivo substancial para a formação de parcerias é a incapacidade de um dos parceiros de financiar o projeto por si só. Em geral, parceria implica a disponibilidade de recursos por parte dos participantes. O dinheiro é um dos mecanismos mais óbvios para motivar

parceiros, mas se esse recurso se torna a questão-chave do processo, a parceria tende a desaparecer.

6) Recursos materiais e humanos — (...) Do ponto de vista da organização pública, deve-se adotar uma gerência de caráter generalista, ao invés de especialista, ou seja, gerentes que atuarão como capacitadores e reguladores.

7) Existência de mecanismos pelos quais a tecnologia dos setores geradores de conhecimento seja transferida para aqueles atores que se relacionam mais com o mercado.

8) Disposição dos organismos envolvidos em dividir *status* e poder. O planejamento de uma ação conjunta deve resultar em valores compartilhados pelos grupos envolvidos, que possam superar as desconfianças e/ou resistências que tendem a existir sobre a divisão de informações e responsabilidades pelas atividades que possam não ser de interesse imediato de uma organização individual.

9) Distribuição de dados — os dados de um dos organismos envolvidos podem auxiliar em muito o processo decisório de uma outra organização parceira, ou fazê-la dividir um problema.

10) Fluxo de informação tecnológica, que deve ter um caráter permanente. O Estado deve dar suporte para estabelecer canais de comunicação que facilitem para o setor produtivo a utilização das informações.” (Baêta *et al*, 1999: 125-127).

Alguns desses fatores também são salientados por outros autores, ao discutir a implementação das parcerias. Agranoff (1998: 1554-1559), por exemplo, levantou algumas características das alianças rurais que examinou e que, na sua opinião, podem contribuir para o conhecimento sobre os novos caminhos da administração pública, destacando, entre outros pontos:

1) A necessidade de desenvolvimento conjunto de planos, de estratégias operacionais, de implementação e avaliação de habilidades/competências:

“Ao contrário da organização individual, (...) a atividade em rede envolve múltiplas culturas, procedimentos e divisões de trabalho. As rotinas que são familiares nas organizações individuais, quase nunca podem ser repetidas. Na verdade, em muitos casos, novos planos de trabalho terão que ser criados”;

2) Os níveis de dependência mútua que se estabelecem entre as unidades constituintes da aliança tornam-se um componente essencial para a sustentação da rede, ou da aliança entre parceiros, levando em conta a incapacidade de cada parte para atuar sozinha na busca dos mesmos objetivos;



3) A existência de uma estrutura específica para sustentar o programa em parceria — ou seja, as alianças apresentam as mesmas características estruturais comuns a outras redes organizacionais do governo e ONGs. Segundo o autor, essas características estruturais corresponderiam ao que Mandell chamou de **estrutura do programa** — um arranjo institucional distinto, voltado para a realização dos objetivos de um programa determinado. Porém, deve ficar claro que “estruturas de programa não são meros agregados de organizações individuais (...). As estruturas de programa, como aquelas das alianças rurais, apresentam as seguintes características:

- múltiplos centros de poder, com relações recíprocas;
- muitas fontes de recursos;
- divisões de trabalho dinâmicas e superpostas;
- responsabilidade difusa pelas ações;
- um alto potencial para o desequilíbrio e/ou a precária coordenação de funções entre os componentes;
- trocas massivas de informação entre os atores, e a necessidade de informação prestada por todos os atores”.

Um outro fator considerado importante para o sucesso de um programa em parceria é apontado por Inosoja (1999: 135-136): a estabilidade da rede de parceiros. Essa seria determinada pelo tempo de permanência dos parceiros — que deve ser aquele exigido para que os objetivos propostos sejam alcançados. Caso contrário, o esforço de cooperação conjunta pode ser comprometido.

A estabilidade, por sua vez, depende da comunicação, que, como demonstra a literatura, constitui um dos principais fatores de sustentação de uma parceria — razão pela qual é tida como uma das atribuições básicas dos gestores das atividades e programas desenvolvidos sob esse regime. No caso dos programas do Comunidade Solidária, examinados por Sampaio e Rodrigues (1999 a, b, c), é importante assinalar que:

“a necessidade de manter o fluxo de comunicação como meio de reforçar o entendimento mútuo entre os interlocutores acerca dos objetivos e dos procedimentos da ação faz com que os programas encaminhados pelo Comunidade Solidária se organizem de forma peculiar, **prevendo, em seus organogramas, mecanismos ininterruptos de comunicação** entre suas coordenações e os diferentes grupos ou categorias de parceiros” (Sampaio e Rodrigues, 1999c: 14; grifos nossos).

Por outro lado, essas autoras concluem, em sua análise, que “**o caráter assistemático da comunicação que se constata entre a coordenação do programa Universidade Solidária e o parceiro ‘municípios’** pode

ser apontado como um dos elementos que está intervindo, de **forma negativa**, para a consolidação e ampliação dessa categoria de parceiro no âmbito desse programa” (Sampaio e Rodrigues, 1999c: 14-15; grifos nossos).

Um outro ponto a observar, é que as **equipes de coordenação** desses programas, por suas atribuições e forma de atuação, aproximam-se das **estruturas operacionais** apontadas por Bumgardner (op.cit.) como um dos fatores de sucesso dos projetos em parceria por ele analisados. Isto fica claro, em primeiro lugar, porque as equipes de coordenação não têm “outras atribuições além daquelas relativas ao funcionamento de seus respectivos programas”, e depois, quando as autoras comentam a atitude dos seus integrantes, como reflexo da “própria concepção do Comunidade Solidária enquanto órgão de articulação entre o Estado e a sociedade civil”, como se segue:

“Nas entrevistas realizadas com as coordenadoras de equipes, por exemplo, nenhuma delas se apresenta como representante do Estado, embora duas delas, sejam, efetivamente, provenientes de órgãos governamentais de nível federal. A propósito, quando as coordenadoras referem-se às esferas intragovernamentais envolvidas nos Programas — o caso do Ministério de Educação e do Desporto é o exemplo mais evidente — percebe-se que elas procuram enfatizar que o Comunidade Solidária não é Estado, identificando as esferas governamentais como parceiras externas ao núcleo de coordenação do Programa no âmbito do Comunidade Solidária” (Sampaio e Rodrigues, 1999c: 16).

Cabe assinalar que a comunicação, no âmbito de uma rede interinstitucional, ou de “compromisso social”, tem dimensões distintas, podendo realizar-se das mais diferentes formas, como nos mostra a literatura. Os recursos para garantir a adesão, ou a coesão das redes variam da circulação permanente de informações relevantes por meio de planos, boletins, documentos diversos, até o simples telefonema, ou a realização de seminários, reuniões periódicas de avaliação e troca de informações sobre a atuação dos parceiros, chegando mesmo às técnicas empregadas no programa descrito por Inosoja, Rede de Adolescentes: promoção de eventos culturais de música e teatro (Inosoja, op.cit.: 129; Sampaio e Rodrigues, 1999 a, b, c).

Note-se, ainda, que, de forma individual (e não de estruturas especialmente criadas), o reeditor desempenha o papel de manter viva a “rede de compromisso social”, no modelo exposto por Inosoja (op.cit.: 127). No seu estudo, ela adota o conceito de Toro (1996), segundo o qual o reeditor seria “qualquer pessoa que tem um grupo de influência e que é capaz de transmitir, introduzir, negar idéias e de criar sentidos para e com esse grupo”. Inosoja complementa essa imagem, lembrando que o reeditor não é um

“mero ‘multiplicador’ ou reprodutor de uma idéia, é alguém capaz de modificar as formas de pensar, sentir e atuar de seu público”.

Em outras palavras, o reeditor tem que ser um mestre em comunicação, para cumprir, e bem, a sua missão de atrair e manter os atores mobilizados por todo o tempo, ou seja, na sustentação das redes de compromisso social.

Esta visão, de certa forma, aproxima-se do pensamento de O’Toole (1996: 260) para quem “administradores de programas devem procurar identificar — mesmo criar — alternativas que ninguém tenha visto antes. Tal engenhosidade pode requerer algo como as habilidades de um diplomata (...)”.

Nesse mesmo sentido também se coloca uma observação de Drucker (1998: 17) sobre as **competências gerenciais**:

“ (...) acho que provavelmente teremos de pular por cima da busca por critérios objetivos e entrar nos subjetivos, naquilo que chamo de ‘competências’. Você gosta realmente de pressão? Consegue se manter sereno quando as coisas estão agitadas e confusas? Você absorve melhor informações lendo, conversando ou examinando gráficos e números? (...) A empatia é uma competência prática. Venho recomendando este tipo de auto-conhecimento há anos, mas agora ele é essencial à sobrevivência”.

Ainda na perspectiva dos procedimentos considerados válidos e/ou importantes para o gerenciamento da implementação das redes de parceiros, O’Toole (op.cit: 258-261) faz uma série de recomendações aos gerentes de implementação, com vistas, principalmente, aos programas considerados mais sensíveis a mudanças rápidas:

1) **Encorajar padrões de flexibilidade e adaptabilidade** — evitando os princípios administrativos centralizadores, que sempre produzem esforços rígidos e improdutivos de implementação. Os gerentes de implementação deveriam tentar tornar seus esforços adaptáveis, embora atuando consistentemente com os objetivos do programa.

2) **Evitar a máxima de implementação**, segundo a qual novos programas devem ser desenvolvidos pela junção de novas unidades, admitindo-se que aquelas já estabelecidas estariam comprometidas com outras perspectivas. Nesse caso, O’Toole considera que “o sucesso da implementação em estruturas complexas depende do desenvolvimento da confiança mútua. Confiança torna a troca mais fácil e convence as partes de que a sua cooperação não resultará na sua exploração pelos outros”. Ademais, na medida em que as organizações usualmente não interagem em uma única área, ou uma única vez, novos programas sempre emergem entre unidades que já atuam juntas em diferentes frentes. A adesão a um novo programa fica mais fácil, quando a organização já conhece, confia e precisa de outras já envolvidas na iniciativa.

3) **Ajudar os participantes a encontrar soluções que contribuam para o sucesso do programa.** Mesmo quando todas as unidades envolvidas desejam cooperar, não é simples juntar todas as linhas de ação. Os atores podem não saber o quanto dependentes uns dos outros, quem deve agir primeiro, ou como podem ter certeza de que os outros irão apoiar os seus propósitos nas negociações. Os atores podem estar em dúvida quanto às opções disponíveis e inseguros quanto aos meios de identificar as mais aceitáveis. Nesses casos, os gerentes de implementação devem: dividir informações que esclareçam sobre os papéis, responsabilidades e obrigações dos atores; esclarecer, para a rede, em que áreas os atores devem operar; reduzir as dúvidas dos participantes, fazendo com que estes cheguem ao entendimento dos processos, sem medo de equívocos e erros; lembrar os atores de seus compromissos, bem como os dos demais, minimizando as omissões; identificar e sugerir possíveis pontos de consenso, acordo; propor caminhos para a divisão das ações, dos custos e benefícios.

Segundo O’Toole, todas essas táticas contribuem para reforçar a cooperação e evitar a tentação de desistir da causa comum.

4) **Procurar oportunidades para alterar o “território” da implementação** — saber encontrar novos caminhos quando a linha de ação parecer bloqueada, e, nesse sentido, o autor dá algumas sugestões:

- desmembrar as atividades maiores, mais complexas, em segmentos operacionais menores — levar parceiros que estejam em conflito a cumprir todas as exigências de uma atividade do programa pode ser difícil, mas se os gerentes de implementação puderem encontrar meios para segmentar ações, visando obter acordos nas etapas do programa consideradas de baixo risco, pode trazer bons dividendos para a implementação;
- dar atenção às preferências e percepções dos participantes;
- ligar as necessidades de cooperação do programa às possibilidades abertas por outros canais — usar possíveis vias (unidades de ação, grupos de trabalho) já conhecidas de parceiros que divergem de alguma linha do programa, para obter a cooperação esperada desse ator;
- criar novas opções, como se fosse “um diplomata”: obter empréstimos de fontes diferentes, apresentar novas e relevantes idéias, conseguir a proteção contra mudanças normativas arbitrárias — expandir o leque de possibilidades pode fazer a diferença entre o impasse e o acordo;
- modelar a estrutura da rede — é neste ponto que O’Toole afirma que “por definição, as redes não estão sob o comando de nenhuma unidade ...”. Entretanto, o autor entende que o gestor da implementação pode forjar um alinhamento da estrutura mais favorável aos objetivos programados, procurando oportunidades para alterar padrões, se for necessário. Isto pode ser feito substituindo parceiros que não estejam

motivados, comprometidos; apoiando os que mais se empenham para o sucesso do programa; aproveitando situações, como momentos de crise, para renegociações internas em termos mais favoráveis às necessidades do programa (O'Toole, 1996: 258-261).

## Considerações finais

Esta resenha focalizou a implementação de programas sob o regime de parcerias, do ponto de vista dos desafios e dos riscos enfrentados ao longo do processo, dos fatores que contribuem para o sucesso desses programas e das competências gerenciais necessárias para a sua gestão.

Embora não exista um conhecimento consolidado nessa área, os relatos de experiência, assim como a pesquisa empírica têm contribuído para a ampliação do consenso sobre alguns pontos fundamentais relativos à estrutura e à dinâmica das redes interinstitucionais, ou da rede de parceiros.

Nessa perspectiva, parece não haver muita dúvida quanto ao fato de que a implementação de programas em parceria depende, fundamentalmente, da cooperação entre os participantes — portanto, o maior desafio enfrentado pelos gestores nesse processo é manter viva a cooperação, ou seja, manter os parceiros atuantes. A parceria supõe a complementaridade de recursos, o que significa a dependência mútua das partes envolvidas — e aí residem, ao mesmo tempo, a força e a fragilidade dessa estrutura. A ampliação dos recursos, de um lado, viabiliza (ou pode viabilizar) a realização do programa; de outro lado, porém, a desistência ou a falta de cooperação de um parceiro pode impedir a conquista dos objetivos programados. Esse é um risco permanente, se a interação dos diferentes atores não for positiva na sua própria avaliação. O retorno da ação conjunta deve compensar o tempo e os demais recursos investidos neste projeto particular, considerando que, via de regra, os compromissos anteriormente assumidos pelas instituições e/ou atores envolvidos, continuam a existir. Essa é uma das causas de resistência ou restrição à adesão ao programa.

Tornam-se necessários, portanto, habilidade e mecanismos que estimulem e renovem permanentemente o interesse dos participantes nos objetivos propostos. A literatura não nos dá uma “receita”, mas existe o consenso dos especialistas quanto à importância dos fatores subjetivos na mobilização e no processo interativo dos parceiros — sobretudo a confiança, que, para a maioria dos autores consultados, constitui um elemento-chave nesse processo.

A confiança e a mobilização em torno dos objetivos centrais do programa dependem, basicamente, da comunicação entre os diferentes atores e setores, ou núcleos das redes de parceiros. Os diferentes relatos de experiência examinados indicam que a comunicação inclui-se entre as maiores responsabilidades dos gerentes e/ou coordenadores de

implementação de programas. Em alguns casos, estes são descritos como verdadeiros comunicadores. Saber negociar um programa, uma proposta de realização conjunta significa dar-lhe credibilidade e, uma vez conquistada a confiança, é preciso manter o interesse em torno da ação proposta. Nesse caso, os autores são também unânimes na enumeração de algumas regras básicas, algumas das quais já consagradas pela prática administrativa: a garantia de recursos; a clareza dos objetivos, assim como na definição de papéis e responsabilidades dos atores envolvidos; a capacidade para dividir o poder, respeitando o espaço e sabendo ouvir o outro; compartilhando decisões; a circulação permanente de informações para todos os setores, garantindo a transparência do processo e o apoio à tomada de decisão.

Os temas polêmicos também estão presentes nos textos aqui examinados. Fica evidente que, se de um lado, a flexibilidade é uma das características marcantes das novas redes de parceiros, de outro não está claro quão flexíveis as redes podem ser, tendo em vista a sua eficácia. Da mesma forma, o processo decisório, relacionado à questão da maior ou menor centralidade/centralização das redes interinstitucionais também são temas que dividem a opinião dos especialistas da área.

A literatura, porém, aponta algumas tendências no delineamento do perfil dos gerentes ou responsáveis pela gestão de programas em parceria. Na esteira das transformações que se processam, influenciando o próprio significado de parceria — principalmente no que se refere aos princípios que o informam — o conceito de competência gerencial também vai se modificando. Pelo que se observa, a racionalidade vai abrindo espaço para outros atributos, de ordem mais subjetiva, como a sensibilidade para o outro, a percepção das diferenças que povoam esse novo ambiente: cada parceiro com os seus interesses e preocupações, sua formação e experiência profissional; a cultura de cada instituição ali representada; as expectativas dos usuários, da população-alvo; os *stakeholders* atuais ou potenciais; novos conceitos de coordenação e controle, supondo-se que parceiro não significa necessariamente subordinado; a criatividade para encontrar alternativas para situações novas (que se repetem, em um ambiente de mudanças constantes) — entre outras questões que se colocam nesse novo quadro.

Nessa perspectiva, a habilidade para negociar ganha também maior dimensão, considerando os desafios e as ameaças ao equilíbrio das articulações estabelecidas, em última instância, ao próprio programa. Daí a associação da imagem do gerente à do diplomata, ou do comunicador, como nos mostram os textos analisados. Muitas das observações e recomendações de autores aqui citados, dirigidas aos gerentes de programas complexos, em larga medida vêm confirmar a opinião de Drucker (1998), para quem os critérios subjetivos terão mais peso do que os objetivos, na avaliação dos gestores, no novo quadro que se delineia para a condução do interesse público.

## Notas

- <sup>1</sup> Este texto foi elaborado como referencial teórico para o estudo Parcerias na Execução de Atividades do Governo Federal — o Programa Ano 2000 (também denominado Programa A2000), coordenado pela Pesquisa ENAP. Corresponde à base conceitual para a descrição e análise da experiência adquirida no gerenciamento do Programa A2000, de responsabilidade do governo federal.
- <sup>2</sup> Pesquisa ENAP (2000) — O perfil dos gerentes e expectativas de capacitação em gerência de programas.
- <sup>3</sup> Ver Relatório da Comissão Coordenadora do Programa Ano 2000.
- <sup>4</sup> Fountain, Jane E. (1994), *Trust as a Basis for Interorganizational Forums*, (citado por Agranoff, 1998).
- <sup>5</sup> Exemplos disso nos são dados por Inosoja em seu estudo aqui citado, sobre a Rede Adolescente: Interações pela Vida, desenvolvido em parceria entre a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) e outras instituições.
- <sup>6</sup> Santos e Ferrugem (1999) construíram a matriz de problemas/fricções potenciais, para ilustrar a discussão deste tema no texto aqui citado.

## Referências bibliográficas

- AGRANOFF, Robert. (1998), “Partnerships in Public Management: Rural Enterprise Alliances”. *International Journal of Public Administration*, v. 21, n. 11, p.1533-1575.
- BAÊTA, Adelaide M. C., CHAGNAZAROFF, Ivan B., GUIMARÃES, Tadeu B. (1999), “O Desafio da Estratégia de Parcerias para a Inovação Tecnológica: o caso da incubadora da Fundação Biominas”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 1, p. 121-133, jan./fev.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1999), “Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”, in PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia, *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Universidade de Brasília; ENAP, p.17-62.
- BUMGARDNER, Donald L.(1999), “Using Public-Private Partnerships to Manage Federal Buildings and Facilities”. *The Public Manager*, p.45-48, summer.
- DINIZ, Eli. (1994), “Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85”, in D’ARAÚJO, M. C.; SOARES, G. A. D. (org.), *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, p.198-231.
- DRUCKER, Peter F. (1998), *Administrando em Tempos de Grandes Mudanças*. São Paulo: Pioneira.
- IANNI, Octavio. (1965), *Estado e Capitalismo — Estrutura Social e Industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.
- \_\_\_\_\_. (1977), *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- INOSOJA, Rose Marie. (1999), “Redes de compromisso social”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 5, p. 115-141, set./out.

- JEGER, Ernesto. (1996), “Parcerias público-privado”. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v.120, n. 1, p.165-180, jan./abr.
- MARINI FERREIRA, Caio M. (1999), “Crise e Reforma do Estado: Uma Questão de Cidadania e Valorização do Servidor”, in PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (org.), *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995*. Brasília. Universidade de Brasília; ENAP, p. 65-95.
- MILES, Raymond E.; SNOW, Charles C. (1986), “Organizations: New Concepts for New Forms”. *California Management Review*, v. 28 n. 3, p.62-92, spring.
- MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna J. (1997), “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What really counts”. *The Academy of Management Review*, v. 22. n. 4, p.853-885, oct.
- O'DONNELL, Guillermo. (1979), “Desenvolvimento Político ou Mudança Política?”, in PINHEIRO, Paulo Sérgio (coord.), *O Estado Autoritário e Movimentos Populares*. Rio de Janeiro: Paz e terra.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. (1994), *Reinventando o Governo*. Brasília : MH Comunicação; ENAP.
- O'TOOLE, Laurence J. (1996), “Implementing Public Programs”, in FERRY, James L., *Handbook of Public Administration*. Second Edition. San Francisco: Jossey; Bass Inc., Publishers.
- PECI, Alketa. (1999), “Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo de negócios”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro : FGV, v.33, n. 6, p.7-24, nov./dez.
- PROVAN, Keith G.; MILWARD, H. Brinton. (1995), “A Preliminary theory of Interorganizational Network Effectiveness : A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems”. *Administrative Science Quarterly*, n. 40, p. 1-33.
- ROWLEY, Timothy J. (1997), “Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences”. *The Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 887-910, oct.
- RUA, Maria das Graças. (1999), “Administração Pública Gerencial e Ambiente de Inovação: o que há de novo na Administração Pública Federal Brasileira”, in PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia, *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Universidade de Brasília; ENAP, p.275-303.
- SAMPAIO, Helena; RODRIGUES, Léa C. (1999a), Construção e Dinâmica da Parceria nos Programas do Conselho do Comunidade Solidária: Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária . Programa Alfabetização Solidária, mimeo. Brasília: Programa Parcerias entre Estado e Sociedade (Relatório de pesquisa).
- \_\_\_\_\_. (1999b), Construção e Dinâmica da Parceria nos Programas do Conselho do Comunidade Solidária: Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária. Programa Universidade Solidária, mimeo. Brasília: Programa Parcerias entre Estado e Sociedade (Relatório de pesquisa).
- \_\_\_\_\_. (1999c), Construção e Dinâmica da Parceria nos Programas do Conselho do Comunidade Solidária : Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária. Relatório Final, mimeo. Brasília : Programa Parcerias entre Estado e Sociedade.
- SANOS, Alexandre C. de Albuquerque; FERRUGEM, Iara V. (1999), *Subsídios relativos à introdução da dimensão social da sustentabilidade nos projetos do componente Gestão Integrada de Ativos Ambientais* — mimeo — Anexo D , “Indicadores para a Construção e Gestão em Parcerias”. Brasília : Programa Nacional de Meio Ambiente II — BIRD/MMA.
- SENN, Lanfranco. (1992), “A Cooperação Público-Privado no Financiamento do Desenvolvimento Urbano”, in FINGERMANN, H. (org.), *Parceria Público Privado*. São Paulo: Summus, v. 1, p.61-84.
- TENÓRIO, Fernando G. (2000), “Aliança e parceria: uma estratégia em Alves & Cia”. *Revista de Administração Pública*, v.34, n. 3, p.35-52, mai / jun.
- TORO, Bernardo. (1996), “Mobilização Social: Uma Teoria para a Universalização da Cidadania”, in MONTORO, Tânia S., *Comunicação e Mobilização Social*. Brasília: Universidade de Brasília, p. 26-40.



**Parcerias na execução de atividades do governo federal: o Programa Ano 2000**

*Maria Márcia Leporace*

Com o objetivo de apoiar as atividades do Plano Plurianual PPA 2000-2003 e de contribuir para a ampliação do conhecimento sobre a gestão de parcerias em programas governamentais, a ENAP Escola Nacional de Administração Pública está realizando um estudo sobre a experiência do Programa Ano 2000 (também denominado Programa A2000), considerado um exemplo de gestão bem-sucedida de cooperação interinstitucional.

Esta revisão da literatura sobre o tema das parcerias em programas complexos constitui a primeira parte do estudo em curso e oferece o suporte teórico para a análise das informações relativas à implementação do Programa A2000, enfatizando os seguintes aspectos: os desafios impostos aos gestores ao longo do processo; as restrições à cooperação; os fatores de sucesso do programa e as competências gerenciais para a gestão de parcerias.

**La cooperación interinstitucional en la ejecución de las actividades del gobierno federal: el Programa Año 2000**

*Maria Márcia Leporace*

Con el objetivo de apoyar las actividades del Plano Plurianual PPA 2000-2003 y de contribuir para la ampliación del conocimiento sobre la gestión de cooperación interinstitucional en programas del gobierno, la ENAP Escola Nacional de Administração Pública está realizando una investigación sobre la experiencia del Programa Año 2000 (también llamado Programa A2000), considerando al mismo como un ejemplo de administración exitosa de la cooperación interinstitucional.

Esta revisión de la literatura sobre el tema de la administración de la cooperación entre instituciones en programas complejos, constituye la primera parte del estudio en curso y ofrece el soporte teórico para el análisis de las informaciones relativas a la implementación del Programa A2000, enfatizando los siguientes aspectos: desafíos impuestos a los gestores a lo largo del proceso; restricciones a la cooperación; factores de éxito del programa y, finalmente, incumbencias administrativas para la gestión de cooperaciones interinstitucionales.

**Partnerships in the implementation of federal government activities: the Year 2000 Program**

*Maria Márcia Leporace*

In order to provide support to the activities of the Plano Plurianual PPA 2000-2003 and to contribute to the knowledge about the partnership management in public programs, the ENAP Escola Nacional de Administração Pública is promoting a research on the experience of the Year 2000 Program (Programa A2000), which is considered a good example of a successful management of interinstitutional cooperation.

This review of the literature on the subject of partnerships in complex programs is the first part of that research and provides a conceptual support to the analysis of the available information related to the implementation of the Year 2000 Program, emphasizing the following aspects: challenges placed to the managers throughout the whole process; restrictions to the cooperation; factors of success in the program; and the managerial competencies for the partnership model of management.

Maria Márcia Leporace é socióloga, mestre em Planejamento Educacional e consultora.

Contato:  
[mmleporace@abordo.com.br](mailto:mmleporace@abordo.com.br)

# La gestión del talento en la nueva economía

*Sabin Azua*

No me he podido resistir a incorporar el concepto de nueva economía en el título de este artículo. No he querido sustraerme al influjo de lo que está de moda, ni tampoco renegar de la pasión intrínseca a la condición de consultor que debe incorporar, más temprano que tarde, los nuevos conceptos, ideas y paradigmas a sus esquemas vitales, profesionales y de relación con el entorno.

La duda que me surge una vez compuesto el título del artículo es ésta: ¿estamos de verdad asistiendo al nacimiento de una nueva economía? Y si esto es así, ¿existen nuevos talentos a desarrollar desde las personas para favorecer el desarrollo de las nuevas organizaciones?

La principal preocupación que me surge es la de la inadecuada simplificación que se hace en muchos medios de ámbito económico haciendo coincidir el concepto de nueva economía con las start-ups y el mundo de Internet. Aunque no cabe duda que estos elementos constituyen una fuente notable de revolución en el mundo empresarial y económico, no constituyen los únicos elementos de transformación empresarial que están presentes en el concepto de nueva economía.

La Nueva Economía se caracteriza por una serie de rasgos esenciales, algunos de ellos favorecidos o potenciados por el uso de las nuevas tecnologías, que determinan la capacidad de competir de las organizaciones empresariales, entre las que podemos destacar las siguientes:

- La importancia del **conocimiento y el talento** como elementos de diferenciación frente a los competidores. Cada vez es más sencillo reproducir los elementos físicos de los negocios, por lo que las empresas exitosas están desarrollando mecanismos de incentivación de la generación, adquisición, almacenamiento, difusión y reutilización del conocimiento en el seno de sus organizaciones.

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 4  
Out-Dez 2000

Sabin Azua  
es socio de  
KPMG  
Consulting.

Contato:  
[sazua@kpmg.es](mailto:sazua@kpmg.es)

- El énfasis en la **velocidad de cambio** de las organizaciones para adaptarse a cambios en los mercados, en la introducción de nuevas tecnologías, nuevos productos o servicios etc., la adaptabilidad de los esquemas de gestión a un nivel acuciado de cambio va a ser una fuente importante de ventajas competitivas.

- Las empresas deben incorporar una cultura y una praxis de **innovación**. La creatividad, la capacidad de reinventar las operaciones de la empresa, constituirán una base sólida para crear valor en las organizaciones.

- Las estrategias de **fidelización de los clientes** va a constituir uno de los esfuerzos fundamentales de la organización. En un mundo en que como dicen los modernos “estamos a un clic de cambiar de proveedor”, la articulación de estrategias ingeniosas de retención de clientes va a ser una necesidad importante para las organizaciones.

- La necesidad de establecer nuevos sistemas de medición de los resultados de las empresas y de sus procesos de creación de valor. Si es verdad que los activos intangibles constituyen los elementos fundamentales de capitalización de las empresas, será necesario definir procesos de **medición y gestión del capital intelectual** en las organizaciones.

- El nivel de **conectividad** de las empresas va a resultar determinante para establecer la capacidad de competir de las empresas. La necesidad de concentrarse en sus competencias esenciales para, en compañía de otros, poder atender a todas sus actividades, hace necesario la definición de nuevos esquemas organizativos abiertos que se complementen entre sí (“la constelación”, “la empresa ampliada”, “la red” etc.).

- El nivel de **emprendizaje** que adopten las organizaciones va a resultar determinante para favorecer su competitividad. La asunción de una cultura de riesgo, de aventura, va a estar cada vez más presente en los escenarios competitivos internacionales.

- La **globalización** de las actividades económicas no podía faltar a esta enumeración de elementos constituyentes de la nueva economía. Es necesario que las empresas alcancen un nivel importante de globalización de todas las actividades de su cadena de valor, pero manteniendo ó desarrollando la capacidad de articularlas localmente.

- La utilización de las **nuevas tecnologías de la información** facilitan la reinención de todas las estrategias y procesos de las organizaciones. Asistimos a una profunda relación de las empresas con sus empleados, con sus clientes, con sus proveedores, con agentes relacionados etc., que pueden ser aprovechados para mejorar su competitividad.

- El compromiso de las personas con sus organizaciones, así como el nivel de seguridad en el empleo, se van haciendo cada vez menores. Es por ello que las empresas deben reenfocar sus estrategias de desarrollo

profesional generando una mayor **empleabilidad** de las personas de su organización, tanto para su permanente adaptación a los cambios en su entorno laboral desde dentro de la empresa, como para su posible incorporación a otras organizaciones.

Si nos atenemos a los rasgos descritos previamente deberíamos concluir que es verdad que nos estamos incorporando a una nueva economía donde la conectividad entre todos los agentes involucrados es total, pero también es evidente que cada una de las organizaciones debe realizar un ejercicio permanente de contextualización para definir su futuro y el ámbito de relaciones que pretende establecer.

Las organizaciones de la nueva economía deberían ser, por tanto, unos entes profundamente dinámicos, en constante proceso de creatividad, innovación y adaptación al entorno, con una fuerte incidencia de los activos intangibles en los procesos de creación de valor, fuertemente apoyado en las capacidades individuales de sus miembros, sofisticadas tecnológicamente, dentro de un entorno favorecedor de la cooperación y del trabajo en equipo. Son organizaciones abiertas, revolucionarias que hagan del viejo principio de la revolución permanente su filosofía de vida.

En mi opinión, las organizaciones estáticas, con sistemas de gestión convencionales, altamente burocratizadas y jerarquizadas, sin pasión por los clientes y, con sistema de desarrollo de las personas tradicionales, están condenadas al ostracismo. No hay lugar en este nuevo mundo para las organizaciones poco creativas y poco conectadas con otras empresas.

Como sucede en todos los momentos históricos de profundas transformaciones sociales, culturales y económicas, estamos asistiendo al escenario de las grandes oportunidades y de las grandes amenazas. Aquellas organizaciones visionarias y emprendedoras serán las que tendrán las capacidades de asumir retos especiales que les hagan triunfar en el nuevo entorno competitivo.

En este marco debemos plantearnos cuales son los talentos requeridos para la nueva situación en la que se mueven las empresas. En este sentido se produce una esquizofrenia: las empresas deben adaptarse a los requerimientos de la nueva economía, pero manteniendo, simultáneamente, rasgos de gestión de los “viejos tiempos”.

No es verdad que todo va a ser electrónico, no es verdad que las empresas triunfadoras van a ser las nacidas al amparo de la nueva situación, la mayor parte de las empresas que triunfarán en la nueva economía son las empresas que ya están triunfando en la vieja economía, si es que son capaces de acertar con la estrategia y el ritmo de renovación.

Lo que si ocurrirá es que las empresas nacidas al amparo de la nueva economía — las pioneras — van a transformar radicalmente los estándares de gestión de las empresas y las expectativas de los clientes.

Es posible que muchas de ellas mueran (como ya empiezan a caer algunas) pero los clientes asumirán esos estándares como válidos y se los exigirán al resto de empresas.

Este escenario en el que nos movemos constituye el campo de batalla en el que deberán moverse las organizaciones en los próximos años. La necesidad de una gestión dual que contemple la reinención de la empresa en el nuevo escenario, mientras atiende a sus clientes y a su realidad de gestión actual, va a forzar a las empresas a disponer de una gama de talentos (individuales y grupales) de amplio espectro, que articule el proceso de transformación de una manera sólida y rápida, en función de la rapidez de cambio de la rama de actividad en que se mueve.

¿Existen unos talentos en los que deberá sustentarse la persona — dentro de las organizaciones — para poder aportar su contribución a este proceso de transformación de las organizaciones de forma armónica? ¿Están las organizaciones preparadas para establecer marcos adecuados de convivencia para que estos talentos afloren de forma espontánea y coherente con las estrategias empresariales? ¿Existen mecanismos formales e informales de colaboración con otras organizaciones que posibiliten el desarrollo de esos talentos? ¿Tenemos líderes empresariales capaces de conducir los talentos de la organización hacia el éxito en la nueva economía?

Todas esas preguntas obsesionan a muchos directivos en nuestros días. Mi opinión personal es que la primera consideración que deben hacer los directivos es intentar definir algunos rasgos de la gestión de las personas de sus organizaciones para hacer frente a la necesidad de generar los talentos necesarios en este tipo de organizaciones.

Yo sigo pensando que el elemento de diferenciación de las empresas frente a sus principales competidores está y seguirá estando en el activo fundamental de las organizaciones: las capacidades inherentes a los individuos de la organización, en su habilidad para innovar, para crear y adquirir conocimiento, en la capacidad de articular un diálogo constructivo con los miembros de la propia organización y con todos y cada uno de los agentes relacionados, en la habilidad para tratar adecuadamente el ingente volumen de información y conocimiento disponible en la red (física y humana), en el aprovechamiento de las oportunidades emergentes, en una adecuada gestión del riesgo, en la compatibilización de pensamientos diferentes etc.

Considero que la adopción de mecanismos de gestión del capital intelectual, donde las empresas analizan los procesos de creación de valor a través de los activos intangibles, constituyen una buena fuente de identificación y potenciación de los talentos necesarios en las nuevas organizaciones: la identificación de los rasgos inspiradores del Capital Humano de la organización — sobre la base de las habilidades, conocimientos, actitudes de los individuos de la organización, su transformación en el Capital Estructural que representa talentos

organizacionales (más perdurables en el tiempo) y, su posterior traslación a talentos de relacionabilidad con otros agentes, generan activos de conectividad con otras organizaciones que pueden medirse y gestionarse a través del Capital Relacional.

En ese proceso de reinención de la empresa, los talentos de las personas de la organización deben ser el motor de transformación. La empresa debe generar marcos adecuados que permitan procesos innovadores de creación de conocimiento aplicado al negocio, la articulación de mecanismos de transmisión y difusión del conocimiento y la información disponible en la organización para facilitar la innovación en el seno de la empresa, la necesidad de configurar empresas abiertas (con múltiples relaciones con otras organizaciones) de forma que los trabajadores accedan a nuevos conocimientos y/o mecanismos de trabajo que fomenten la creatividad interna.

Aún cuando siempre se corre un riesgo de banalización de los contenidos al realizar generalizaciones, me gustaría señalar algunos talentos que, desde mi particular punto de vista, deberán potenciarse entre los individuos de las empresas de la nueva economía:

- La capacidad de innovación y anticipación. Uno de los talentos más apreciados en las empresas es la capacidad de los individuos de anticipar situaciones, adaptarse continuamente a los cambios de entorno y el mantenimiento de una posición inconformista en relación con todas las facetas de su actividad.

- La **actitud emprendedora** de las personas, implícita en una cultura de orientación al riesgo. La existencia de un cierto nivel de aventura, de búsqueda de nuevos caminos, de sentido exploratorio, deberá estar presente en los individuos de las organizaciones. No se pueden generar condiciones organizativas que mermen la capacidad de iniciativa y emprendizaje de los miembros de la organización.

- La adquisición de **conocimientos versátiles y transversales** al conjunto de la organización. Cada vez más, las capacidades de los individuos tendrán una aplicación más general en el seno de sus organizaciones.

- La facilidad para participar en un **diálogo creador**. Esto sólo será posible si las empresas asumen que la diversidad genética de sus miembros es una fuente real de creación de conocimiento. La construcción de nuevos horizontes para la organización solamente será viable desde la base de aportaciones de puntos de vista distintos, de experiencias vitales y profesionales dispares, de capacidades complementarias etc. Los directivos deben romper con su visión unitaria de las condiciones de los individuos, aprovechando la riqueza del pensamiento y la acción creadora de personas y/o grupos distintos.

- La necesidad de desarrollar la **imaginación** de los individuos de la organización. Este es uno de los talentos que menos se ejercitan en las

organizaciones. Me gustaría citar al Profesor Johan Roos (de IMD y del Imagination Lab.): “Es en el momento en que jugamos cuando desarrollamos nuestra imaginación. Los directivos deben fomentar situaciones en sus organizaciones donde sus miembros, en un marco de mejora, jueguen seriamente para buscar soluciones imaginativas a su futuro y a su problemática específica”.

- La necesidad de buscar personas que tengan una amplia visión global del mundo, no solamente en lo que hace referencia a mercados exteriores, sino en todos los elementos de gestión vinculados con su actividad, pero que sean capaces de aterrizar dicha visión en su entorno más inmediato, generando condiciones adecuadas para el desarrollo de los profesionales en su entorno local. El talento para combinar la **globalización y la localización del pensamiento y de la acción** van a ser determinantes en la definición de los buenos profesionales del futuro.

Todos estos rasgos señalados con anterioridad describen lo que puede considerarse un nuevo trabajador de la nueva economía que, en síntesis puede describirse como: “Un individuo dialogante y creador, constructor de ideas y de consensos, con aportación de su imaginación y su conocimiento al proyecto, comprometido con el proceso de creación de valor de la empresa, abierta al mundo y a las relaciones con cualquier agente con los que interactúe la empresa, en el uso adecuado de las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de la información”.

El papel de las empresas de la nueva economía es desarrollar marcos de convivencia en el que estos talentos de los individuos de sus organizaciones se identifiquen, se relacionen adecuadamente con otros talentos de la organización y de otros agentes relacionados, se potencien mediante una adecuada gestión del conocimiento inherente a la organización y, tengan cauces claramente identificados de incorporación de ese conocimiento a los procesos básicos de negocio de la empresa donde se generen sus fuentes de diferenciación frente a los competidores.

### **A gestão do talento na nova economia**

*Sabin Azua*

O artigo aborda a questão da gestão de talento nas empresas da nova economia, destacando que o papel dessas empresas é desenvolver marcos de convivência, com os quais o talento de seus funcionários possa se identificar e se relacionar adequadamente tanto com outros talentos da organização como com agentes externos, potencializando-se mutuamente mediante uma adequada gestão do conhecimento dentro da organização.

### **La gestión del talento en la nueva economía**

*Sabin Azua*

El artículo aborda la cuestión de la gestión del talento en las empresas de la nueva economía, destacando que el papel de estas empresas es desarrollar marcos de convivencia, con los cuales el talento de sus empleados pueda identificarse e relacionarse adecuadamente tanto con otros talentos de la organización como con otros agentes externos, potencializándose mutuamente mediante una adecuada gestión del conocimiento dentro de la organización.

### **Talent management in the New Economy**

*Sabin Azua*

The article deals with the question of the talent management in the New Economy companies, which role is creating an environment in which its talents may identify with and adequately relate to other talents, both internally and externally, aiming at a mutually beneficial potentialization that is based on adequate knowledge management within the organization.

Sabin Azua  
es socio de  
KPMG  
Consulting.

Contato:  
[sazua@kpmg.es](mailto:sazua@kpmg.es)



# Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español<sup>1</sup>

*Amador Elena Córdoba*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 4  
Out-Dez 2000

## Antecedentes

La evolución de la sociedad y la transformación del contexto en que se desenvuelven las organizaciones que prestan servicios exigen una renovación de la Administración. Precisamente, la prestación de servicios constituye un elemento central de las reformas en la mayor parte de los países de nuestro entorno.

Se trata de poner la “Administración al servicio del público” como ya señalaba la OCDE en 1987, puesto que el ciudadano espera de la Administración Pública:

- que el sistema administrativo sea comprensible;
- que responda a sus necesidades;
- que su relación con la Administración sea en condiciones accesibles;
- que pueda participar más activamente en la gestión administrativa.

Por ello, en el ámbito de la Unión Europea y de la OCDE, las Administraciones nacionales vienen incluyendo en sus procesos de reforma la “gestión de calidad” como una opción para avanzar en la mejora de la gestión pública y satisfacer las demandas ciudadanas.

La “gestión de calidad” está orientada a los usuarios, a la obtención de resultados acordes con lo que ellos esperan, y se basa en la mejora continua de la prestación del servicio, a partir del análisis del cumplimiento de objetivos y la evaluación de los resultados obtenidos y de la satisfacción de los propios usuarios.

En la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), ya se afirma que:

Amador Elena Córdoba es Director General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), España.

Contato:  
[publicaciones@inap.map.es](mailto:publicaciones@inap.map.es)

- “el servicio a los ciudadanos es el principio básico que debe presidir la actividad administrativa”;

y también que

- “los ciudadanos tienen el legítimo derecho a saber cuáles son las competencias de cada Administración y a recibir servicios públicos de calidad”.

La LOFAGE orienta la gestión de los servicios al ciudadano, a través de los principios de organización y funcionamiento de:

- “simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos”, y
- “el servicio efectivo a los ciudadanos”.

La LOFAGE dedica un apartado especial al “principio de servicio a los ciudadanos”, estableciéndose que la actuación de la Administración General del Estado (AGE) debe asegurar a los ciudadanos:

- una continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicos de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles;

- determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

Por todo ello, el MAP, dentro de sus actuaciones encaminadas a promover la mejora continua de los servicios públicos, y con el fin de desarrollar los contenidos de la LOFAGE, ha impulsado la adopción por parte del Consejo de Ministros del Real Decreto 1259/1999 (Boletín Oficial del Estado del 10 de agosto de 1999), para regular las Cartas de Servicios y establecer los Premios a la Calidad y a las Mejores Prácticas.

Por otra parte, el Real Decreto establece un marco general para la evaluación y mejora de los servicios prestados por la Administración General del Estado fundamentado en el internacionalmente reconocido Modelo Europeo de Autoevaluación de la Calidad, de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM). Este modelo de referencia permite realizar una evaluación consistente de las organizaciones y su comparación en términos homogéneos.

## Contenido

### • Objeto y ámbito de aplicación

El Real Decreto define su finalidad de regular las Cartas de Servicios, el marco para la evaluación y los Premios a la Calidad como instrumentos de desarrollo del principio de servicio a los ciudadanos establecido en la LOFAGE. Se delimita el ámbito de aplicación a la Administración General del Estado, lo que incluye a sus Órganos y a los

Organismos Autónomos vinculados o dependientes de la misma. No obstante, la Disposición adicional única del Real Decreto prevé la aplicación voluntaria de sus normas por parte de otros Organismos públicos como las entidades públicas empresariales o la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

### • **Definición, contenido y estructura de las Cartas de Servicios**

El artículo 4.1 de la LOFAGE, que regula el “principio de servicio a los ciudadanos” dispone que para la mejora de los servicios que presta la Administración General del Estado se determinarán “las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad”.

Para esa determinación, se elabora un Real Decreto que se inspira en el principio de mejora continua de los servicios públicos en función de las demandas ciudadanas.

El Real Decreto regula las “Cartas de Servicios” y profundiza en:

- la transparencia;
- la información;
- la participación y consulta a los usuarios, y
- la responsabilización de los gestores públicos.

El objetivo de las “Cartas de Servicios” es traducir las expectativas ciudadanas en mejoras de los servicios de la AGE, a través:

- del suministro de información cabal sobre la naturaleza, contenido, características y formas de los servicios;
- sobre sus estándares o niveles de prestación, y
- sobre los sistemas de participación, seguimiento y actualización de los compromisos contraídos por la Administración.

Las “Cartas de Servicios” hacen posible que:

- la organización administrativa se adapte a las necesidades de los ciudadanos, y que
- los ciudadanos estén en condiciones de conocer por anticipado qué clase de servicio pueden esperar y demandar, y cuáles son los compromisos de calidad del servicio.

Partiendo de la premisa de que no se establece un modelo cerrado y único, las Cartas se caracterizan como documentos divulgativos destinados al público en general para informarle sobre los aspectos de interés tanto intrínsecos como formales y facilitadores de las prestaciones y servicios a que pueden tener derecho. Asimismo, se determinan las reglas básicas de ordenación, estilo y presentación de la información para que, sin detrimento del margen de libertad adecuado a las características de cada Órgano u Organismo, se garantice la fácil y correcta comprensión

de su contenido por cualquier usuario o ciudadano, que es el destinatario de estos documentos. En este sentido, se concretan los elementos mínimos que deben contener todas las Cartas, como son:

a) La identificación y la descripción sucinta de los fines o misión del Órgano u Organismo, para facilitar desde el principio al ciudadano la identificación entre sus necesidades y la instancia competente para atenderlas.

b) Una relación explicativa o catálogo de las diferentes prestaciones y servicios que se proveen, especificando, en su caso, cuantas modalidades puedan revestir. Se trata con ello de que el usuario conozca detalladamente la oferta de servicios, con sus características, condiciones, extensión etc.

c) La forma de plantear quejas, reclamaciones y sugerencias, explicitando la disponibilidad y acceso al Libro de Quejas y Sugerencias.

d) La mención expresa a las fórmulas o mecanismos de participación o colaboración de los usuarios más adecuados al caso (cuestionarios de opinión, comités consultivos u otros).

e) La relación claramente referenciada de la normativa reguladora de cada una de las prestaciones y servicios, que habrá de ser puesta al día periódicamente para facilitar el acceso a su regulación sustantiva y procedimental.

f) Una declaración de compromisos de calidad, determinando los estándares que expresen de forma cuantificada o susceptible de verificación la calidad de los servicios proporcionados. A estos efectos se plantean una serie de aspectos comunes como:

- los plazos de los procesos o tiempos de respuesta;
- los mecanismos de información y comunicación que permitan la relación fluida y personalizada del usuario con el prestador del servicio (existencia y localización de puestos de información y atención, sistemas de comunicación telefónicos o telemáticos para información y gestión de trámites etc.);
- la amplitud y flexibilidad de la oferta horaria de atención al público;
- aquellas otras facilidades específicas que cada Órgano/Organismo pueda brindar a sus usuarios para mejorar la calidad del servicio.

g) Los indicadores que se utilizarán para evaluar la calidad.

h) Otra información de carácter complementario, como la identificación y dirección de la Unidad responsable de la Carta, los datos divulgativos sobre los servicios gestionados que se consideren de interés para el público y el Directorio (postal, telefónico y telemático) de las oficinas o centros donde se presta cada uno de los servicios, con objeto de que sus potenciales usuarios puedan encaminarse al domicilio concreto donde tramitar o recibir cada prestación o servicio y evitar, así, visitas infructuosas. Cuando el Órgano/Organismo disponga, además de la sede central, de

una red descentralizada de servicios (regionales, provinciales, locales), habrán de consignarse todas las direcciones.

### • **Proceso de elaboración, aprobación y difusión. Responsabilidades**

Al tratarse de un programa de alcance global para el conjunto de la AGE, se combinan el impulso y coordinación de la Secretaría de Estado para la Administración Pública con la salvaguarda de la iniciativa y autonomía de los distintos Departamentos ministeriales. Así, se diseña una estructura funcional en la que el impulso, coordinación general y el informe preceptivo corresponden a la Secretaría de Estado para la Administración Pública, la coordinación departamental y la aprobación a los Subsecretarios, y la elaboración, difusión y gestión a los titulares de los órganos y organismos responsables de los respectivos servicios.

Es destacable que para subrayar el compromiso real de cada órgano u organismo se establece la obligación de publicar la resolución por la que se aprueba cada Carta en el Boletín Oficial del Estado. Esta publicidad oficial se hace sin perjuicio de que cada organización lleve a cabo las medidas divulgativas convenientes, tanto del texto completo de la Carta como a través de folletos, trípticos etc., siempre que se garantice su disponibilidad para cualquier usuario en todas las dependencias con atención al público.

### • **Evaluación de la calidad**

El Real Decreto prevé, asimismo, el sistema-marco de evaluación de la calidad de los servicios públicos estatales de un modo sencillo y articulado en dos niveles: a) la evaluación externa, que proporcionará a los órganos rectores de la AGE la información integrada necesaria para la ordenación y la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos y que suministrará a éstos información sobre el seguimiento de los niveles de calidad de los servicios, de modo que pueda ejercer mejor sus derechos y valorar con conocimiento de causa el funcionamiento real de los servicios públicos; b) la autoevaluación, que permitirá a los responsables de la gestión corregir deficiencias, implantar procesos de mejora y dar a conocer a los usuarios los resultados obtenidos con ello.

La evaluación se contempla, como se ha dicho, desde dos aspectos: por una parte, la autoevaluación que cada Órgano/Organismo debe realizar anualmente a través del análisis de sus procesos y sus resultados y, por otra, el seguimiento de su Carta de Servicios. La Secretaría de Estado para la Administración Pública, como órgano horizontal especializado, asegurará la homogeneidad de las autoevaluaciones para posibilitar la

coherencia y comparabilidad de la información y, además, sobre la base de tal información, presentará anualmente un informe conteniendo la evaluación global de la calidad del conjunto de servicios de la AGE seleccionados. Esta evaluación global se complementará con medidas para conocer el estado de opinión de los ciudadanos sobre los servicios estatales (estudios de opinión nacionales etc.). Por su parte, los órganos correspondientes de cada Ministerio — normalmente las Subsecretarías — reciben la responsabilidad de efectuar la evaluación externa de los órganos/organismos de su ámbito y de enlace con la Secretaría de Estado para la Administración Pública.

#### • **Competencias de gestión**

La ejecución de las funciones de impulso, asesoramiento, informe, colaboración en la elaboración de las Cartas y confección de la evaluación global se asigna a la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios, Órgano directivo de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, cuyas competencias y especialización lo hacen idóneo para ese papel.

### **Los premios a las mejores prácticas y el premio a la calidad en la Administración General del Estado**

Finalmente, se crean y establecen los aspectos básicos de los Premios a las Mejores Prácticas y el Premio a la Calidad en la Administración General del Estado, como mecanismos formales para impulsar el reconocimiento de las mejores prácticas de gestión y el incremento de la calidad en línea con las numerosas iniciativas desarrolladas en distintos ámbitos: Premio Europeo a la Calidad en el Sector Público (EFQM), diversos Premios Nacionales (Reino Unido, Dinamarca, Portugal, Italia etc.) y, en España, el Premio a la Calidad en el Sector Público de la Comunidad de Madrid o el Premio a la Calidad en Educación del Ministerio de Educación y Cultura.

Las múltiples experiencias desarrolladas tanto en el ámbito internacional como en algunas Administraciones públicas españolas aconsejaban introducir una iniciativa que permitiera institucionalizar un instrumento general de reconocimiento a la mejora de la calidad y de comparación y aprendizaje mutuos, como es la convocatoria anual de unos Premios a las Mejores Prácticas y un Premio a la Calidad en la AGE. Por ello el Real Decreto instituye tales Premios, destinados los primeros a galardonar iniciativas de mejora de la calidad, y el segundo a

reconocer al órgano u organismo que se haya distinguido muy especialmente en el incremento de la calidad de sus servicios, mediante la mejora de los procesos y resultados de la organización enteramente considerada. Se determinan así las características, requisitos y efectos de los Premios, que habrán de ser desarrollados en las órdenes de convocatoria del Ministro de Administraciones Públicas (número de premios, propuestas, selección final, forma de evaluación, jurado, reconocimiento organizacional y personal etc.).

### • **Implantación**

La implantación del proceso de elaboración de las Cartas de Servicios se ha previsto de manera progresiva en dos fases: una primera, de un mes, en la que el Subsecretario de cada Ministerio seleccionará, por la relevancia pública de sus servicios, el/los Órgano/s u Organismo/s de su ámbito, cuyas Cartas de Servicios serán prioritarias. Una vez comunicado lo anterior a la Secretaría de Estado para la Administración Pública, en un plazo máximo de seis meses, los Órganos/Organismos así seleccionados elaborarán su Carta de Servicios, aprobándose y publicándose seguidamente por los Subsecretarios. La implantación generalizada se llevará a cabo en función de los resultados obtenidos en el período señalado.

## Apuntes

<sup>1</sup> Texto publicado originalmente en la Revista Iberoamericana de Administración Pública, 1999, n.3, jul/dic. INAP/MAP. Autorizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.

**As cartas de serviços e os prêmios de qualidade na Administração Geral do Estado espanhol**

*Amador Elena Córdoba*

O artigo apresenta a lei nº 6/1997 de Organização e Funcionamento da Administração Geral do Estado (LOFAGE), na Espanha, que orienta a gestão dos serviços prestados aos cidadãos e estabelece a atuação da Administração Geral do Estado (AGE), assegurando a melhoria na prestação dos serviços ao cidadão, de acordo com as políticas fixadas e os recursos disponíveis, bem como o respeito aos padrões de qualidade dos serviços estatais.

**Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español**

*Amador Elena Córdoba*

El artículo presenta la ley 6/1997, 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en España, que orienta la gestión de los servicios prestados a los ciudadanos y establece la actuación de la Administración General del Estado (AGE), asegurándose la mejora en la prestación de los servicios al ciudadano, de acuerdo con las políticas fijadas y los recursos disponibles, bien como el respecto a los estándares de calidad de los servicios estatales.

**Service Charters and National General Administration quality awards in Spain**

*Amador Elena Córdoba*

The article presents the law 6/1997, for organization and functioning of the National General Administration (LOFAGE), in Spain, that provides guidance on how to manage citizen services and defines the line of action to be pursued by the National General Administration (AGE) to ensure improved citizen services, in conformity with policies in force and available resources, and the compliance to public service quality standards.

Amador Elena  
Córdoba es  
Director  
General de  
Inspección,  
Simplificación  
y Calidad de los  
Servicios del  
Ministerio de  
Administraciones  
Públicas (MAP),  
España.

Contato:  
[publicaciones@  
inap.map.es](mailto:publicaciones@inap.map.es)



A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

### **Normas para os colaboradores**

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

### **Convite a resenhadores**

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

### **Nota aos editores**

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

# Conheça a série *Cadernos ENAP*

*Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.*

## ***Cadernos ENAP nº 20*** **Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros**

*Geoff Dinsdale & D. Brian Marson  
Faye Schmidt & Teresa Strickland*

Relatórios de pesquisa elaborados no âmbito da *Citizen Centred Service Network (CCSN)*, formada por altos administradores públicos canadenses, acadêmicos e especialistas na área de prestação de serviços públicos

*Para adquirir os Cadernos ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.*



# Conheça a série

## *Textos para discussão*

*Esta série divulga os artigos em fase de pré-publicação, dentro da temática relacionada ao Estado, Administração Pública e Gestão Governamental, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.*

### **Texto para discussão nº 40** fevereiro/2001

Entre o público e o privado: o modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte.

*José Wanderley Novato Silva  
Allan Claudius Queiroz Barbosa*

Análise do programa de geração de renda e emprego embutido no modelo de gestão de resíduos sólidos da SLU de Belo Horizonte.

*Para adquirir os Textos para discussão preencha e envie a ficha de solicitação de compras.*



- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*  
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson  
Faye Schmidt & Teresa Strickland — 2001
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*  
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke — 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*  
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*  
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*  
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*  
Barbara Nunberg — 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*  
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12 *Normas de conduta para a vida pública*  
Lord Nolan — 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*  
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*  
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*  
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*  
Luciano Martins — 1997
- 7 *Reforma do Estado*  
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994

- 6 *Planejamento e orçamento*  
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994
- 5 *Recursos humanos no setor público*  
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
- 4 *A questão social no Brasil*  
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*  
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*  
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*  
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

## **Textos para discussão** ***Números publicados***

- 40** *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*  
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39** *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*  
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38** *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37** *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*  
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36** *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*  
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35** *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*  
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34** *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — agosto 2000
- 33** *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*  
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio,  
Carlos Homero Giacomini &  
Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32** *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31** *Custos no serviço público*  
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30** *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*  
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29** *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*  
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998

- 28** *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*  
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura & Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27** *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*  
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26** *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*  
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25** *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*  
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24** *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23** *Reforma administrativa e direito adquirido*  
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22** *Utilizando a internet na administração pública*  
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21** *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*  
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20** *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*  
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19** *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*  
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18** *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*  
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997
- 17** *Controle interno e paradigma gerencial*  
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16** *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*  
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15** *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14** *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*  
Francisco Gaetani — abril 1997

- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*  
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*  
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*  
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*  
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*  
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*  
Virginio Augusto Ferreira Coutinho &  
Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*  
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*  
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*  
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*  
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995



## Solicitação de publicações

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

e-mail: \_\_\_\_\_

### Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 51 - 2000       Ano 52 - 2001

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº \_\_\_\_\_

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

### Cadernos ENAP

4    5    6    7    8    9    10    11    12

13    14    15    16    17    18    20

Preço unitário: R\$ 10,00

### Textos para discussão

1    2    3    4    5    6    7    8    9    10

11    12    13    14    15    16    17    18    19    20

21    22    23    24    25    26    27    28    29    30

31    32    33    34    35    36    37    38    39    40

Números 1 ao 5: R\$ 3,00

A partir do número 6: R\$ 5,00

### Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal    Ordem de pagamento    Nota de empenho



## Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401)

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília, DF  
Tel: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Telefax: (0XX61) 445 7178  
CGC: 00 627 612/0001-09  
site: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
e-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)