

**EIXO 4 – PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E
FINANCEIRA**

D 4.7 – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (20h)
(Aula 1: Monitoramento e Avaliação)

Professor: Pedro Antônio Bertone Ataíde

23 a 27 de março de 2012

Curso de Formação para Analistas de Planejamento e Orçamento

17ª edição – 2012

Eixo 4: Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

Disciplina D.4.7. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Pedro Bertone

23, 26 e 27 de março de 2012

M&A - Conceitos

M&A, em políticas públicas, está intimamente associado à evolução dos modelos de planejamento e de gestão. Pode-se, de modo simplificado, identificar 4 estágios bem nítidos de reformas do estado desde a consolidação dos Estados-Nação:

- **Era da Burocracia** – Fim dos anos 1800 até década de 1940 – modelo racional-burocrático e impessoal se opondo ao patrimonialismo herdado das monarquias. Foco no controle. Weber, Taylor, Fayol.
- **Era das Reformas Burocráticas** – década de 1940 até início dos 1980 – Iniciativas de correção das disfuncionalidades do modelo. Foco em maior flexibilidade, responsabilização e orientação para o resultado. Norton, Selznick, Michel Crozier
- **Gerencialismo/NPM** – Anos 1980 até início deste século. Idéia da pós-burocracia; modelos privados, radicalização do momento anterior, Estado-mínimo. Thatcher/Reagan
- **Pós-gerencialismo** – Momento atual. Correção dos excessos do passado. Nem Estado-Provedor nem Estado-Mínimo; Estado necessário com governabilidade e governança. Barzelay, Moore, Mintzberg

M&A - Conceitos

- Atividades de M&A estiveram presentes em TODOS os momentos citados e não apenas nas duas últimas décadas, conforme mais fartamente apontado na literatura. A diferença está nos modelos, ênfases, dimensões e propósitos do M&A
- Importante ter clareza que o M&A serve, sobretudo, como instrumento de **controle** e de mediação da relação entre Agente-Principal, em qualquer nível:
 - Entre políticos e burocratas
 - Entre cidadãos e políticos
 - Entre Estado e Agentes privados
 - Entre órgãos do aparelho do Estado

M&A - Conceitos

- M&A – campo vasto no âmbito das políticas públicas
- Definições
 - Monitoramento – acompanhamento periódico com o objetivo de mapear eventuais restrições durante a execução de uma política, programa ou projeto, orientando os gestores quanto a medidas corretivas mais imediatas. Idéia de **processo**.
 - Avaliação - Uma investigação sistemática e objetiva de uma política, projeto ou programa, em andamento ou concluído, verificando seu desenho, implementação e resultados, com o intuito de determinar a eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão. (OCDE) – Idéia de **momento**. Desafio – superar os mitos da **facilidade** ou o da **impossibilidade**
- Na prática estas fronteiras são tênues

M&A - Conceitos

- Tipologias de Avaliação
 - Quanto ao **momento** – *ex-ante, ex-post ou on-going*
 - Quanto aos **propósitos** – processo ou resultado
 - Quanto aos **avaliadores** – interna, externa, participativa ou mista
 - Quanto ao **objeto** – política pública, programa, projeto, processo de trabalho, organização, qualidade de serviço, servidores públicos
 - Quanto ao **rigor metodológico** – estruturadas ou semi-estruturadas, muito em função do porte ou da relevância do objeto monitorado/avaliado – questão do custo (tempo, recursos, etc)
 - Quanto aos **clientes** da avaliação – avaliações para os níveis estratégicos da organização devem dar respostas diferentes das voltadas ao nível tático ou operacional

M&A - Conceitos

Os 7 passos da **organização do processo de M&A**

1. A elaboração das perguntas avaliativas ou do instrumento de avaliação;
2. A definição dos indicadores de resultado;
3. A escolha das fontes de informação;
4. A escolha da metodologia de coleta das informações;
5. A coleta de informações – trabalho de campo;
6. A análise das informações obtidas;
7. A comunicação dos resultados verificados.

M&A - Conceitos

- 1) Obtenção do apoio dos dirigentes;
- 2) Geração de demanda efetiva por avaliação;
- 3) Estabelecimento de expectativas realistas;
- 4) Sistematização das atividades de avaliação;
- 5) Articulação entre a avaliação e o processo orçamentário;
- 6) Escolha do(s) avaliador(res) correto(s);
- 7) Planejamento das atividades de avaliação;
- 8) Realização com *timing* adequado;
- 9) Orientação para a satisfação das necessidades dos usuários da avaliação;
- 10) Busca da garantia de sua relevância;
- 11) Envolvimento dos interessados;
- 12) Garantia da qualidade metodológica;
- 13) Emissão de juízos e recomendações;
- 14) Divulgação adequada de seus resultados;
- 15) Monitoramento adequado de seu processo;
- 16) Identificação das necessidades das equipes em capacitação e suporte.

M&A – Experiência Internacional Recente

Princípios gerais das reformas gerenciais recentes

1. Fortalecimento de canais de relacionamento Estado/sociedade, introdução de mecanismos de controle, participação social e melhoria na qualidade dos serviços prestados;
2. Aperfeiçoamento do marco jurídico, com vistas à eliminação de entraves burocráticos, dotando a administração pública de práticas gerenciais, muitas vezes adaptadas do setor privado;
3. Fortalecimento da consciência de custos e do conceito de responsabilidade fiscal;
4. Desenvolvimento do capital intelectual, mediante a profissionalização do serviço público, adoção de mecanismos de remuneração associados ao desempenho, capacitação continuada e introdução da gestão do conhecimento;
5. Desenvolvimento das capacidades institucionais dos órgãos da administração pública, incluindo o fortalecimento do planejamento estratégico como ferramenta de gestão, reestruturação organizacional, contratualização entre organizações públicas e intensificação do uso da tecnologia da informação na prestação de serviços públicos aos cidadãos e nas atividades de planejamento, monitoramento e controle.

M&A – Experiência Internacional Recente

Reino Unido

1. Pioneirismo nas reformas das décadas de 1980 e 1990. Inspiração – crise fiscal e ideário do Estado-Mínimo
2. Redução do Estado foi acompanhado da criação de um órgão, o *Efficiency Unit*, responsável pela inserção da consciência de custos na administração e por fomentar a competitividade entre órgãos
3. Avaliação foi concebida com vistas à realização de diagnósticos institucionais dos órgãos da administração, identificação de problemas e prescrição de planos de soluções. Inspirou a instituição do *Financial Management Initiative*, mecanismo de avaliação permanente com metas definidas, recursos alocados à consecução das missões e indicadores de resultados monitoráveis
4. Início do modelo de contratualização e de instituição de agências executivas, inspirando outras reformas
5. Instituição e divulgação de padrões de qualidade de serviços prestados à população com oito princípios fundamentais: orientação para resultados, liderança, gestão, envolvimento e desenvolvimento de rh, aprendizagem, estímulo às parcerias e responsabilidade pública

M&A – Experiência Internacional Recente

Estados Unidos

1. Orientada pelo mesmo princípio, mas induzida pelo Congresso e inspirada por iniciativas de avaliação e mensuração de desempenho implementadas por governos locais e estaduais, o que espelha um traço marcante do federalismo norte-americano
2. Lei de 1993 instituiu o o *Government Performance and Results Act* (GPRA), com o objetivo de melhorar a administração pública e de orientar a reforma administrativa para resultados, mediante a aferição sistemática de resultados de programas governamentais, integração entre planos e orçamentos e ênfase nas informações de natureza gerencial
3. Inspirada nos princípios de “Reinventando o Governo” de Osborne e Gaebler, tinha orientação fiscalista – “fazer mais com menos”
4. Criou estrutura para validação de planos e metas (OMB) das agências governamentais, pactuando estes instrumentos com governo e Congresso
5. Implantada em caráter incremental, não atingiu todas as agências governamentais, tendo perdido força na agenda a partir do governo Bush

M&A – Experiência Internacional Recente

Austrália e Nova Zelândia

1. Orientadas pela crise fiscal. Reformas gerencialista radical na Nova Zelândia e de contratualização na Austrália
2. Ênfase da avaliação na Nova Zelândia - avaliação de produção e oferta de bens e serviços *vis a vis* seus custos
3. Ênfase da avaliação na Austrália - aferição de resultados ou *outcomes*, mensuração da satisfação dos usuários de serviços públicos, bem como com a publicização dos resultados da avaliação
4. Implantaram recentemente mecanismos similares aos brasileiros de monitoramento e tratamento intensivo de programas estratégicos

M&A – Experiência Internacional Recente

França

1. Dificuldades maiores de implementação de reformas, graças a uma forte institucionalização das estruturas burocráticas de Estado, associado a traços culturais dos franceses, menos receptivos a modelos competitivos/meritocráticos que os anglo-saxões.
2. Processos avaliativos participativos e calcados mais nas percepções ou estratégias dos atores ou, nas palavras de Perret *a dupla ator/problema tem um papel mais decisivo no processo de reforma e reformulação das políticas do que a dupla objetivos/meios.*
3. Baixa integração com o processo decisório em função das resistências citadas, e sobretudo às resistências do Ministério da Economia

M&A – Experiência Internacional Recente

Chile

1. Referência na AL em M&A nos anos recentes, fortemente influenciado por metodologias de organismos internacionais como o BID – Marco Lógico
2. Sistema de avaliação dividido em três níveis: macro, que considera o desempenho do governo nas políticas públicas, meso, que considera o desempenho das organizações públicas e de seus programas e micro, voltado ao desempenho dos servidores públicos
3. Iniciativas de M&A em curso:
 - Sistema de Acompanhamento de Metas Presidenciais, nos níveis macro e meso;
 - Avaliação de programas governamentais – Níveis macro e meso;
 - Avaliação em profundidade – Níveis macro e meso;
 - Avaliação abrangente – Níveis macro e meso;
 - Indicadores de Desempenho – Nível meso;
 - Programas de Melhoramento de Gestão – Nível meso e micro;
 - Balanço Integral da Gestão de Governo – Níveis macro, meso e micro.
4. Conduzida pela Fazenda, tem boa aderência ao processo decisório. Cunho + fiscalista.
Implantação incremental

M&A – Análise da Experiência Internacional

- No geral, pode-se afirmar que ainda é um processo em fase de institucionalização
- Influenciado pelo momento político que orienta a reforma
- Fatores temporais e culturais devem ser considerados como barreiras a sua incorporação plena à gestão
- Percebe-se claramente propósitos diferenciados dentre os modelos de M&A analisados
 - maior preocupação com um modelo que enfatize ao mesmo tempo a responsabilização e a publicização de resultados - Reino Unido
 - privilegiar a melhoria da gestão das organizações responsáveis pela implementação de programas governamentais – EUA e Chile
 - Privilegiar foco nos programas – Reino Unido, Austrália, NZ
 - Ênfase no controle de custos – Austrália e NZ
- Patrocínio político e absorção pelos órgãos centrais é vital

M&A –Experiência Brasileira

Reforma Administrativa da Década de 1930

1. Condução pelo DASP, alinhada aos princípios da administração científica, forte inspiração weberiana, modelo racional-burocrático, rompimento com o patrimonialismo.
2. Foco na organização e controle – estruturas organizacionais hierarquizadas, definição e fluxos de trabalhos normatizados, meritocracia no serviço público
3. Início da padronização da contabilidade e dos orçamentos de União, Estados e Municípios numa estrutura de orçamento-insumo, antecessor dos orçamentos-programa
4. Planejamento ainda incipiente. Primeiras tentativas foram o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943) e, melhor estruturado, o Plano Salte (1947-1951). Ainda programas globais de dispêndio público, pouco utilizáveis como ferramenta de gestão; eram instrumentos clássicos do planejamento normativo que ia se consolidando na época

M&A –Experiência Brasileira

Modernização Administrativa da Década de 1960

1. Tentativa de correção dos excessos formalistas-burocráticos da reforma Daspiana
2. Foco na flexibilidade e descentralização, novos arranjos organizacionais, estímulo às ilhas de excelência – problemas com o insulamento burocrático.
3. Período áureo do planejamento normativo no Brasil – Plano de Metas (1956-1960), Plano Trienal de 1963, PAEG (1964-1967), Plano Decenal (1967-1976), I OPI (1968-1970), II OPI (1970-1973), PND I (1972-1974) e PND II (1975-1979) – Ênfase na superação dos gargalos infraestruturais do desenvolvimento, em modelo de Estado-Provedor
4. No campo orçamentário, avanços com a Lei 4.320/1964 e Portaria n° 09/1974 que fortaleciam o conceito de orçamento-programa. Instrumentos não integrados aos Planos Nacionais
5. Definição imprecisa de produtos/metras, fortalecimento das estruturas descentralizadas e enfraquecimento do núcleo central/administração direta tornava assimétrica a relação principal x agente e pouco efetivo o monitoramento das políticas

M&A –Experiência Brasileira

A Reforma do Estado da Década de 1990

1. Motivada pela crise fiscal e esgotamento do modelo vigente. Fortemente influenciada pelo modelo de liberalismo prevalente à época
2. Pilares desta reforma:
 - ✓ Revisão do papel do Estado
 - ✓ Estado regulador e promotor (privatizações, publicização)
 - ✓ Foco no cidadão-cliente, transparência, prestação de contas, controle social, gestão, autonomia e responsabilização
 - ✓ Preocupação concentrada no custo de fazer – controle e eficiência (otimização dos recursos de toda natureza)
 - ✓ Formulação x execução (núcleo estratégico x atividades exclusivas e não exclusivas, agências x ministérios)
3. Monitoramento e Avaliação se incorporam definitivamente na agenda das políticas públicas, mas o foco é fortemente nas organizações, pessoas e processos – contratos de gestão, avaliações de desempenho institucional e individual, avaliações setoriais fomentadas por organismos internacionais

M&A –Experiência Brasileira

A Reforma do Estado da Década de 1990 - Limitações

1. Reformas inconclusas. Ainda que o modelo de Agências Reguladoras tenha prosperado, a assimetria agente X principal se tornou entrave. O modelo de agências executivas e OS's com contratualização não prosperou, por dificuldades técnicas e resistências políticas
2. Forte resistência cultural e deficiências conceituais/metodológicas nos modelos de avaliação institucional e individual esvaziaram a experiência com o passar dos anos
3. O próprio órgão patrocinador das reformas, o MARE, acabou sendo extinto na virada do 1° para o 2° mandato FHC
4. Ficam como exemplo positivo do período algumas importantes experiências setoriais de avaliação, com as no âmbito da Educação (SAEB, “provão”, ENEM), aferição da satisfação de usuários com a qualidade de serviços públicos, programas de qualidade

G O V E R N O F E D E R A L

BRASIL

PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA