

Novos padrões gerenciais
no setor público: medidas do
governo americano

*Bianor Scelza Cavalcanti e
Roberto Bevilacqua Otero**

16

Novos padrões gerenciais
no setor público: medidas do
governo americano

*Bianor Scelza Cavalcanti e
Roberto Bevilacqua Otero**

16

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Revisão

Marluce Moreira Salgado

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 1997

CAVALCANTI, Bianor Scelza

C376m Novos padrões gerenciais no setor público:
medidas do governo americano orientadas para
o desempenho e resultados/Bianor Scelza
Cavalcanti, Roberto Bevilacqua Otero. Brasília:
MARE/ENAP, 1997.

31 f. (Texto para discussão, 16)

1. Administração pública. I. Otero, Roberto
Bevilacqua. II. Título. III. Série

CDD 350

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

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

Site: www.enap.gov.br

E-mail: publicacoes@enap.gov.br

Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados

*Bianor Scelza Cavalcanti e
Roberto Bevilacqua Otero**

Apresentação¹

O estudo realizado envolve um *benchmarking* de novos padrões gerenciais adotados pelo governo dos Estados Unidos, notadamente no que se refere a formas inovadoras de gestão, de controle de gestão, de gestão orçamentária e de avaliação institucional.

Para a realização do presente trabalho, os autores valeram-se de consulta bibliográfica a livros e documentos produzidos nos últimos cinco anos, cabendo destacar, dentre os diversos documentos citados nas referências bibliográficas e notas, os estudos produzidos pela *National Academy of Public Administration* — NAPA e pelo *General Accounting Office* — GAO sobre o processo de “reinvenção do governo” americano.

Integram, também, o presente trabalho informações obtidas através de participação em seminários e palestras conduzidas pela NAPA e pela *Virginia Polytechnic Institute and State University*, no período de 03 a 14 de junho de 1996, no âmbito de projeto de Avaliação de Programas Públicos Orientada para Resultados, desenvolvido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV) para o Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil.²

Tais palestras incluíram, dentre outros assuntos, a visão geral da avaliação no âmbito do governo federal americano; o papel do *Office of Management and Budget* (OMB) na avaliação e mensuração de desempenho; a evolução da auditoria interna e externa, bem como a avaliação de programas efetuada pela *Rand Corporation*.

Finalmente, ainda no âmbito do programa referido, foram utilizados materiais e informações coletadas a partir de entrevistas efetuadas em organizações governamentais como, dentre outras, o *U.S. Department of Health and Human Services*, e em organizações particulares que realizam avaliação de

* Bianor Scelza Cavalcanti é mestre em administração pública pelo *Washington Public Affairs Center* da *University of Southern California* e professor da EBAP/FGV-RJ; e Roberto Bevilacqua Otero é mestrando em administração pública e professor na EBAP/FGV-RJ.

programas, por força de contratos de prestação de serviços, como o *Urban Institute*, a *Mathematic Policy Research* e a *Maximus*, todas situadas em Washington D.C..

1. Introdução

Em 3 de agosto de 1993, transformou-se em lei, nos Estados Unidos, o *Government Performance and Results Act* (GPRA). Esta nova legislação refere-se ao estabelecimento de planejamento estratégico e mensuração de desempenho no governo federal, com planos estratégicos plurianuais e planos anuais de desempenho para as agências federais, a partir de setembro de 1997. Os objetivos desta lei são desenvolver a gerência no nível federal e o processo decisório do Congresso, aumentar a confiança do público no governo e iniciar uma reforma no desempenho dos programas com uma série de projetos-piloto nos anos de 1994, 1995 e 1996.

O GPRA pode representar uma oportunidade significativa para o desenvolvimento da gerência no governo federal americano, com efeitos no processo decisório e nos sistemas de informação gerencial das agências federais, na comunicação dos resultados e na avaliação dos programas, bem como no uso e na aplicação dos conceitos e terminologia da gerência de desempenho.

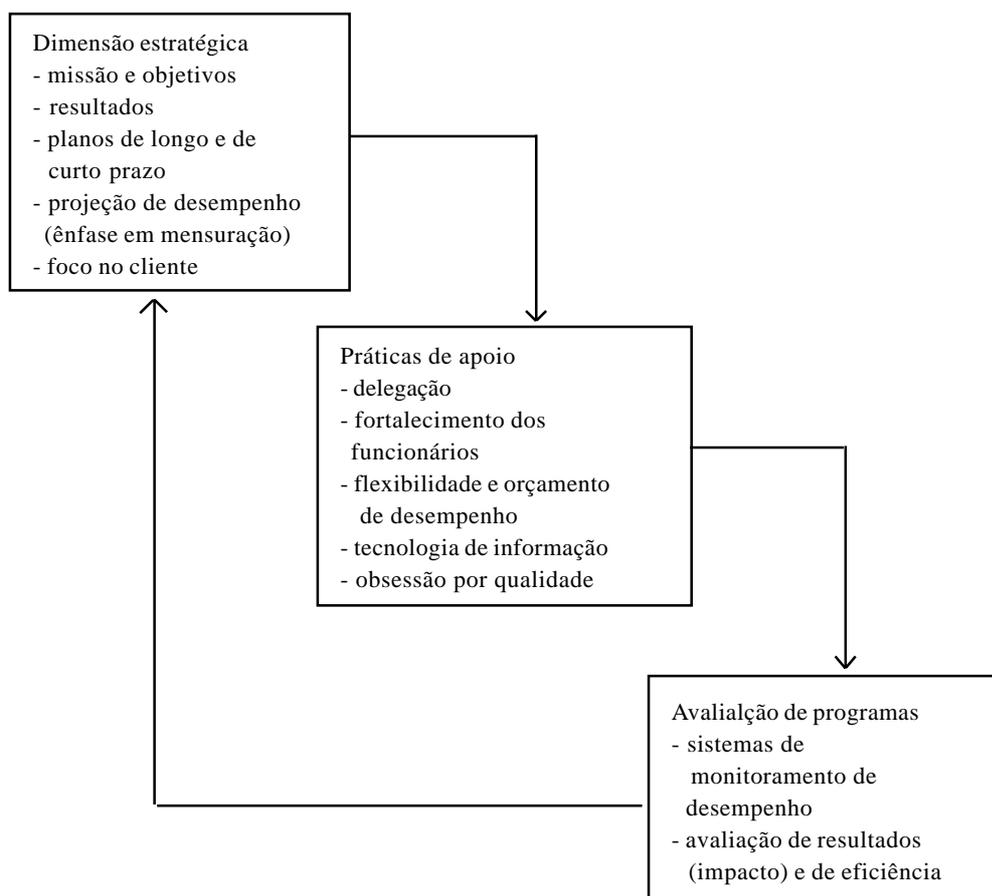
Esta estrutura conceitual requer das agências a clara definição de visão e missão estratégica; o estabelecimento de objetivos e metas de longo prazo; o estabelecimento de metas anuais de desempenho; o desenvolvimento de indicadores de desempenho e a coleta de dados; o uso de indicadores de desempenho para a melhoria da efetividade dos programas levados a cabo pelas agências; e a comunicação dos resultados de desempenho para o público e os *policymakers*.

Por outro lado, as agências, no esforço de desenvolvimento de um processo mais dinâmico de trabalho e voltado para resultados, se ressentem, em muitos casos, do aparato de leis, muitas vezes limitadoras ou até impeditivas de uma produção eficiente e eficaz. Assim, institucionalizou-se o mecanismo da concessão de *waivers*³ para fomentar a flexibilidade gerencial e o orçamento de desempenho.

Finalmente, insere-se neste contexto com força redobrada a abordagem de avaliação de programas orientada para resultados, como componente fundamental de aferição da efetividade das ações de governo e como estímulo ao desenho de programas que incorporem mecanismos de *feedback* que capacitem os gerentes e os *policymakers* a avaliarem o funcionamento dos programas em termos de sua implementação e do atingimento dos objetivos estabelecidos e seus impactos, com implicação ao desenvolvimento de sistemas de mensuração de insumos, carga de trabalho, produtos, resultados, eficiência e produtividade, satisfação do beneficiário e do empregado, qualidade do serviço e rapidez de sua prestação.

Assim, o documento a ser desenvolvido tratará dos temas ora abordados, com exemplos da aplicação por agências dos instrumentos citados.

O modelo esquemático, a seguir, ilustra os aspectos fundamentais constantes das práticas em desenvolvimento pelas agências do governo americano, objeto do presente estudo.



2. O “Government Performance and Results Act” (GPRA)

Transformado em lei em agosto de 1993, o GPRA pretende estabelecer um sistema compreensivo de planejamento estratégico e de mensuração de desempenho para o governo federal americano. É disposto que todas as agências federais devem desenvolver estratégias para vários anos, identificar objetivos e metas de longo prazo, preparar declarações de missões que identifiquem as principais funções da organização, assim como preparar planos anuais de desempenho e relatórios relacionados a cada programa desenvolvido.

Os planos anuais deverão estabelecer os níveis de desempenho projetados, baseados em indicadores específicos que têm de ser objetivos, quantificáveis e mensuráveis. Na medida do possível, estas medidas devem ser orientadas para resultados e focadas na realização dos objetivos dos programas ao invés das atividades específicas dos programas. Há obrigatoriedade da produção de relatórios anuais para a aferição do atingimento dos níveis de desempenho antecipados (*targets*) e avaliação do progresso em relação ao atingimento dos objetivos programáticos.

O preparo de planos estratégicos, declarações de missões e planos operacionais não representam, necessariamente, uma novidade,⁴ porém, o foco, em níveis quantitativos de desempenho, e uma clara preferência para relatórios orientados para resultados constituem-se em processos significativamente distintos dos atuais. Há uma crença de que a implementação com sucesso desta nova orientação mudará a atenção dos gerentes governamentais das atividades para as realizações, desenvolvendo, desta forma, a gerência dos programas e aumentando a responsabilidade pública.⁵

Na realidade, esta medida do Poder Legislativo foi abraçada pelo Poder Executivo americano, que justamente realizava o movimento levado a cabo pelo vice-presidente Al Gore — o *National Performance Review*, o qual se constitui numa iniciativa de reforma do governo federal americano para funcionar melhor e custar menos, baseada em princípios de “eliminar a burocracia, colocar os clientes em primeiro lugar, fortalecer os funcionários no sentido de obter resultados e reduzir-se ao básico”, ou seja, um plano de reinvenção do governo federal (*Reinventing Government*).

Por um lado, as recomendações do relatório gerado pelo *National Performance Review* buscam ter efeitos relacionados a: redução de regulamentos internos; modernização dos sistemas de pessoal; compras e orçamento; integração das informações orçamentárias, financeiras e de desempenho dos programas; privatização de atividades administrativas; devolução de autoridade nos níveis mais baixos da burocracia pública e redução das agências.

Por outro lado, o foco do GPRA, na mensuração do desempenho, no planejamento estratégico e no orçamento de desempenho, objetiva ter substancial impacto de longo prazo na avaliação e conseqüente melhoria dos programas governamentais, requerendo que as agências incorporem as avaliações de resultados nos seus planos estratégicos e planos de desempenho anuais.

Com a finalidade de se iniciar o desenvolvimento deste novo enfoque, foram aprovados projetos-piloto em agências do governo federal.

As agências envolvidas no processo (71 projetos-piloto aprovados em 1994, incluindo 27 departamentos e agências do governo federal americano) têm verificado a complexidade de identificar bons indicadores de desempenho e de desenhar uma estrutura programática significativa. Esta deve favorecer a clara identificação de objetivos, o que requer ampla revisão dos indicadores de desempenho de programas, deslocando a ênfase do foco contábil tradicional em recursos e produtos para o foco de indicadores mais apropriados que reflitam resultados e impactos.

É bem verdade que, em termos práticos, o processo orçamentário e as estruturas organizacionais vigentes oferecem grande dificuldade de convivência com uma estrutura mais dinâmica de atividades, que seja mais voltada para famílias de atividades com resultados e impactos comuns relacionados aos processos

fundamentais das organizações. Mas, por outro lado, há uma base para a institucionalização da gerência focada em desempenho no governo americano, proveniente do uso, há pelo menos duas décadas, de técnicas de avaliação de programas para melhorar o desempenho dos programas.

Ainda, há quatro questões que têm persistentemente importunado os esforços desenvolvidos em avaliação de programas:⁶

- falta de clara concordância em torno dos objetivos do programa e dos critérios de avaliação;
- metas irreais, dada a disponibilidade de recursos;
- a indisponibilidade de dados para avaliar o desempenho do programa; e
- a inabilidade ou má vontade dos gerentes em utilizar as descobertas e recomendações das pesquisas de avaliação para melhoria da gerência do programa.

Há aspectos cruciais que devem ser tomados em consideração para a implementação das medidas previstas no GPRA. Tais aspectos identificados são fruto de estudo realizado pela *National Academy of Public Administration*, publicado em novembro de 1994:⁷

2.1. Responsabilidade pelo desenvolvimento dos indicadores de desempenho

As lideranças das agências têm de ter um papel fundamental no planejamento estratégico e na mensuração do desempenho, incluindo-se a formulação e o desenvolvimento dos sistemas de gerenciamento do desempenho da agência, ao mesmo tempo em que os gerentes de programa devem ter um papel fundamental na identificação de tais elementos no âmbito de seus programas.

Por outro lado, o governo federal, liderado pela agência de planejamento, deve desenvolver metodologia para examinar o escopo dos indicadores de desempenho das agências e dos programas, para identificar missões interrelacionadas e superposições, a fim de verificar quais partes de que indicadores devem ser atribuídas a quais programas e agências.

2.2. Relacionamento entre os indicadores de desempenho e os objetivos estabelecidos em lei e as missões das agências

As agências devem desenvolver declarações de missão e objetivos de longo prazo com tal clareza que permita que os indicadores de desempenho e as metas possam ser relacionados.

O indicador de desempenho constitui-se em parte integrante do sistema de desempenho gerencial que liga a missão, os planos estratégicos, metas e os

planos anuais de desempenho. Tais indicadores de desempenho devem ser consistentes com os planos estratégicos, a fim de permitir o acompanhamento do progresso dos planos.

Ao mesmo tempo, as operações dos programas e as missões devem ser claramente articuladas e relacionadas com os objetivos maiores estabelecidos pelo Congresso e pelos *policymakers* do alto escalão. As agências devem, ainda, ser encorajadas a não permitir que a atual disponibilidade de informações sirva para suprimir passos na busca dos dados necessários para a identificação dos principais aspectos da missão do programa.

Neste sentido, necessita-se identificar com clareza os clientes e os *stakeholders* da agência, a fim de se selecionar os indicadores de desempenho adequados.

Há, também, a necessidade de se estabelecer uma hierarquia de missões e de indicadores de desempenho.

2.3. Natureza e complexidade dos indicadores de desempenho e a necessidade de qualidade de dados

Os indicadores necessitam de ser classificados por categorias como: indicadores de desempenho, de metas (*targets*), de insumos, de produtos, de resultados (impactos), a fim de serem colocados em sua perspectiva apropriada.

Há, também, a imperiosidade de se atribuir, nos esforços de mensuração do desempenho, maior ênfase aos aspectos relacionados à clientela (sua satisfação), bem como às preocupações dos *stakeholders* (comitês, outras agências, programas ou níveis de governo, setor privado e fornecedores, cidadãos), num processo de negociação das várias expectativas da atuação da agência.

Finalmente, resta o desafio de se identificarem indicadores que reflitam tais aspectos, condicionados pela capacidade de coleta de dados a custos razoáveis e através de procedimentos que garantam um apropriado controle de qualidade dos dados coletados pela agência, de forma a se prover informação confiável, válida e oportuna, e a custos pertinentes.

2.4. O uso dos indicadores e das metas de desempenho para a melhoria do desempenho do programa

Os programas devem prover informação sobre a descrição das bases para o estabelecimento de suas metas de desempenho (por exemplo: caso se planeje introduzir novos procedimentos que venham afetar os resultados esperados, ou se cortes esperados no orçamento afetarão o atingimento dos níveis de resultados até então obtidos).

As metas de desempenho têm de ser realistas, porém devem encorajar o progresso em torno dos níveis históricos de desempenho, sendo recomendável identificar o que seja considerado um desempenho excelente para se aplicar o sistema de mensuração de forma a se estimular o seu atingimento.

Devem, também, ser incluídos *loops* de *feedback* para que as metas e os indicadores possam ser revistos, na medida que se tenha mais informação disponível.

Há necessidade de desagregação dos dados, para se identificar onde os programas estão e onde não estão atingindo os resultados (serviço regional, área geográfica, grupos de clientela, por exemplo).

Tais medidas estimulam o uso gerencial da informação em prol do desenvolvimento dos programas, seja pelos responsáveis pelos programas, diretores das agências, bem como pelos outros decisores de governo.

2.5. Uso dos indicadores de desempenho para comunicar as realizações do programa ao Congresso e ao público

Os planos de desempenho e os indicadores devem ser apresentados com claras explicações sobre o contexto do programa e suas atividades e definição dos termos.

Podem ser utilizados diagramas das operações do programa e exemplos ilustrativos para auxiliar as pessoas não familiarizadas com o programa a entendê-lo.

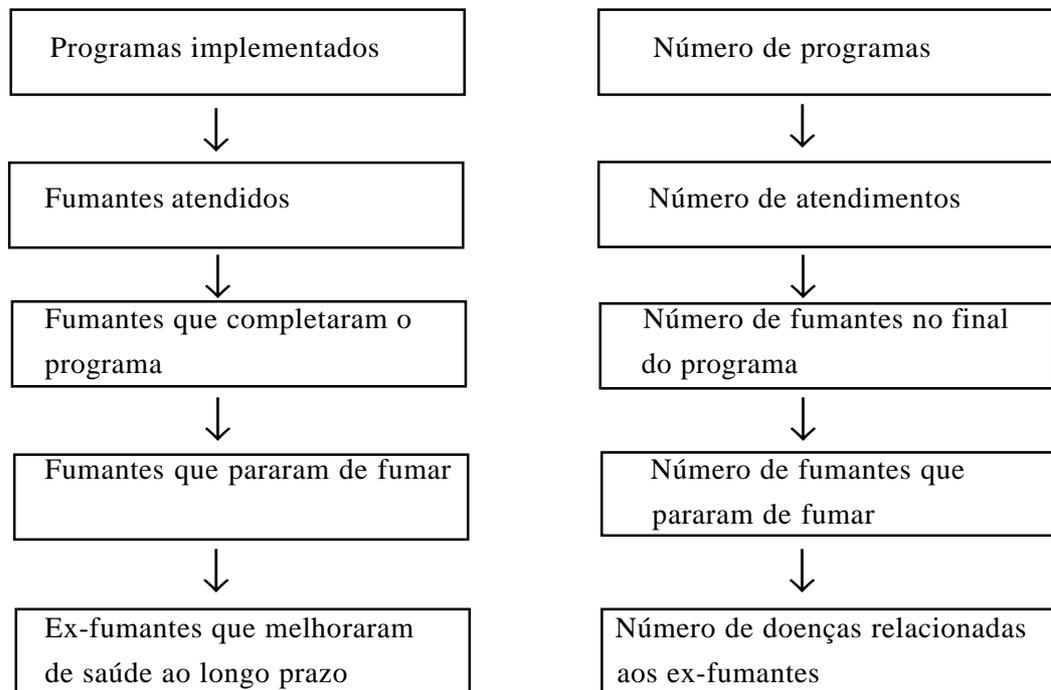
Desta forma, cumpre-se um dos objetivos deste sistema que se refere ao aumento da responsabilidade pelos resultados do administrador público perante a sociedade (*accountability*), bem como para o aumento da confiança pública nos serviços prestados.

A seguir, são apresentados quadros ilustrativos de categorias de indicadores de resultados.

Quadro 1 - Exemplos de indicadores de qualidade⁸

1. Oportunidade
2. Pontualidade e exatidão do serviço
3. Forma amigável/amena de prestação do serviço
4. Conveniência e acessibilidade:
 - . do local
 - . do tempo de operação
 - . do cliente poder encontrar alguém com quem conversar
5. Conhecimento dos serviços prestados no âmbito do programa
6. Condições das facilidades para uso pelos clientes
7. Satisfação geral dos clientes (alegria)

Quadro 2 - Exemplo de “seqüência de resultados” num programa de combate ao fumo⁹



3. O caso da agência de auditoria do Exército — Projeto piloto do GPRA

3.1. Progresso na melhoria do desempenho, eficiência e serviço ao cliente

A Agência de Auditoria do Exército (*U.S. Army Audit Agency*) emprega 700 pessoas, das quais 600 são auditores profissionais. Opera em Alexandria, Virginia, na região metropolitana de Washington D.C., com 31 serviços de campo em vários locais do mundo. O seu orçamento para 1995 foi de \$51.4 milhões.

A agência realiza auditoria e serviços de consultoria para todas as organizações, atividades, programas e funções do Exército americano.

As suas atividades podem ser categorizadas em três tipos: financeira, funcional e consultoria. Audita os relatórios financeiros anuais e analisa os dados de mensuração de desempenho do Exército. O trabalho funcional relaciona-se à análise das funções específicas do Exército como prontidão, logística e aquisição. Os trabalhos de consultoria consistem em análises efetuadas, quando demandadas pelo Exército, como, por exemplo, Suporte de Contratos no Haiti, Operações no Kuwait após a “Operação Tempestade no Deserto” e o planejamento estratégico para algumas atividades do Exército.

A agência possui quatro áreas estratégicas em seu planejamento:¹⁰

- serviço ao cliente;
- organização orientada para qualidade e recursos humanos;
- tecnologia avançada; e
- gerência de qualidade total.

Em julho de 1994, a Agência de Auditoria do Exército americano foi designada pelo Departamento de Defesa como projeto-piloto para implementação do GPRA. A agência assessora a Secretaria do Exército na realização de suas responsabilidades estatutárias, e assessora os gerentes do Exército na tomada de decisões, solução de problemas e uso eficaz dos recursos.

No esforço de desenvolvimento de um plano estratégico, a agência estabeleceu como objetivo geral de desempenho para o ano de 1995 o aumento da satisfação da clientela através da melhoria dos serviços prestados.

Tal objetivo geral foi desmembrado em 06 (seis) sub-objetivos para apoiá-lo, quais sejam:

- Redução do tempo para realização dos compromissos.
- Aumento da concordância dos clientes com os produtos da auditoria.
- Aumento de relatórios que identifiquem economia de custos.
- Diminuição do custo por dia de trabalho.
- Aumento da implementação das recomendações efetuadas pelas equipes.
- Aumento do uso dos sistemas de suporte de decisão da agência.

No desenvolvimento do esforço estratégico da agência, são identificadas sua missão, visão e valores, conforme as declarações da própria agência, a seguir.

a) Missão

Servir o Exército americano através da prestação de auditagens objetivas e independentes e de serviços de consultoria. Estes serviços auxiliam o Exército a tomar decisões com informação, resolver problemas, aplicar os recursos de forma eficaz e satisfazer as responsabilidades estatutárias e fiduciárias.

b) Visão

A agência transformar-se-á na melhor organização de auditoria do governo federal. Nós superaremos as expectativas de nossos clientes, através de serviços oportunos e valiosos.

c) Valores

A forma como realizamos nossa missão e nos movemos em torno de nossa visão conta muito sobre nós como uma organização e como indivíduos. Nossos valores expressam as crenças e os ideais que queremos adotar para ter

sucesso. Eles também refletem como nós desejamos tratar nossos clientes e a cada um. Os valores que enfatizamos são:

— Qualidade do serviço. Nós prestamos os serviços de maior qualidade que sejam úteis, oportunos e compreensivos aos gerentes do Exército, através de relações efetivas empregado-cliente, consistentes com os padrões profissionais.

— Ética. Somos reconhecidos por nossa integridade, credibilidade e comprometimento com a responsabilidade.

— Crescimento pessoal e segurança. Nós cuidamos e provemos o bem-estar, a segurança no trabalho e a moral de nossos empregados. Nós provemos oportunidades justas, iguais e estimulantes para todos os empregados assumirem riscos, se expressarem e crescerem.

— Progresso. Nós somos uma organização que se adapta rapidamente à mudança, explora novas tecnologias, procura e institui abordagens e técnicas inovadoras.

— Trabalho em equipe. Nossos empregados, em todos os níveis, trabalham juntos como um time para desenvolver nossa missão e objetivos.

— Profissionalismo. Temos uma força-de-trabalho profissional que é altamente dedicada, ética e que está equipada com os últimos avanços tecnológicos. Somos comprometidos com o contínuo crescimento profissional através da educação e da participação ativa em organizações profissionais.

— Independência. Nós mantemos nossa liberdade para desenvolver nossa missão.

3.2. O contexto

A agência instituiu um programa compreensivo de gerência de qualidade para incluir iniciativas de reengenharia relacionadas, desde 1992, investindo recursos em equipes de melhoria de processos. Isto representou, em 1995, 5% do tempo total disponível das pessoas em iniciativas de melhoria e de reengenharia de processos, com aumento do estresse dos empregados e alguma perda de produtividade, durante este período de aprendizagem, em nome de benefícios futuros. Acredita-se que o comprometimento com o conceito de qualidade induzirá um modo de operação universalmente aceito pela força-de-trabalho, que este será mais flexível e que as mudanças serão aceitas como uma ocorrência rotineira e não mais como uma fonte de turbulência e de ameaça ao trabalho.¹¹

Em 1995, a agência iniciou um processo de total reestruturação organizacional, com término previsto para 1996, incluindo ações como: reestruturar e desburocratizar os centros de operações; consolidar o suporte de auditoria e as funções administrativas, bem como reduzir as posições administrativas e a estrutura gerencial; delegar mais autoridade/responsabilidade de tomada de decisões para os níveis gerenciais operacionais e rever inteiramente a infraestrutura de automação.

A força-de-trabalho da agência foi reduzida em torno de 35% desde 1990, o que afetou a alocação de recursos para as demandas de serviços de auditoria local que aumentaram no período, originando um desequilíbrio entre a força-de-trabalho e a carga de trabalho da agência.

O orçamento para 1996 foi reduzido em \$5 milhões, com impacto já nas decisões tomadas no exercício de 1995.

3.3. As metas de desempenho e as realizações

a) Serviço ao cliente

Objetivos estratégicos:

— Até 1998, obter uma nota média de 4,5 ou mais dos clientes externos, dentro do limite possível de 5,0 na Pesquisa de Satisfação do Cliente.

— Até 1998, aumentar a clientela em 50%.

Metas de desempenho anual para 1995:

— Geral: atingir nível de satisfação do cliente em 3,9.

— Reduzir o tempo médio requerido para realizar as atividades em 10%.

— Aumentar a concordância da clientela com os produtos de 92% para 94%.

— Aumentar o percentual de relatórios de auditoria que identifiquem economia de recursos de 32% para 37%.

O índice de satisfação do cliente é formado pela média de notas atribuídas pelos clientes a cinco áreas relacionadas com o produto da auditoria: satisfação com o processo de auditoria, satisfação com o produto da auditoria, benefício gerado pela auditoria, suficiência das instruções resumidas entregues e efetividade dos auditores e das equipes.

A nota alcançada em 1995 foi de 3,96, resultante de esforços em obter diretamente das áreas auditadas sua perspectiva em como melhor servir suas necessidades de curto e de longo prazos através da instituição de equipes, para identificar e analisar o processo de auditoria desde o planejamento até a publicação dos relatórios, bem como da inclusão dos clientes no processo de revisão, para obter dos mesmos a visão preliminar dos resultados das auditorias.

Quanto à meta de reduzir em 10% o tempo requerido para realizar os trabalhos, houve redução de 18,7% no tempo dos relatórios formais de auditoria, de 17,3% nos relatórios através de memorandos e de 14,8% nos relatórios de consultoria. As reduções decorreram de medidas, tais como: eliminação de níveis de revisão, aumento do poder dos auditores e impressão interna de relatórios, dentre outras.

Quanto ao aumento da concordância da clientela com os produtos, o critério é estabelecido pela frequência de concordância em implementar as recomendações e pela real implementação.

Quanto à meta de relatórios que identifiquem economia de recursos, o indicador evoluirá para a identificação de montante de recursos economizados pela implementação das recomendações.

b) Organização orientada para a qualidade e recursos humanos

Objetivos estratégicos:

— Desenvolver continuamente uma organização flexível que coloque as pessoas certas nos lugares certos e no tempo certo para atender às necessidades das clientelas externa e interna, da forma mais eficiente e eficaz possível.

— Fortalecer a educação e o programa de treinamento dos empregados.

— Lutar para exceder as expectativas dos empregados e obter no mínimo a nota de 4,5 dos 5 pontos possíveis da pesquisa da clientela interna.

— Criar, nos empregados, o sentido de propriedade pelos processos e estabelecer responsabilidade (*accountability*) nos menores níveis da organização.

Meta anual de desempenho (1995):

— Reduzir o custo por dia de trabalho em 5%.

c) Tecnologia avançada

Objetivos estratégicos:

— Até 1998, ter *hardware* de tecnologia de comunicação e informação que melhor atenda às necessidades internas e dos clientes.

— Até 1999, ser reconhecido como líder na aplicação de tecnologias avançadas.

Meta anual de desempenho (1995):

— Aumentar o número de sistemas de suporte à decisão em 50% (de 4 para 6 sistemas).

— Aumentar o número de novos pedidos para os sistemas de suporte à decisão das atividades externas em 10% (de 42 para 46).

d) Gerência de qualidade total

Objetivos estratégicos:

— Até 1998, implementar completamente o programa de qualidade total.

— Assistir a todas as atividades interessadas em promover, desenvolver e facilitar iniciativas de qualidade total no Exército.

Meta anual de desempenho (1995):

— Aumentar os níveis de implementação das recomendações efetuadas pelas equipes de processo de 60% para 70%.¹²

Em 1995, foi efetuado um trabalho de auto-avaliação, baseado nos critérios do *Malcolm Baldrige National Quality Award Criteria*, para identificar as principais competências distintas da agência e as áreas de desafio,

bem como para expandir o conhecimento sobre aspectos necessários à organização para tornar-se a melhor, dentre outras.

Tal conhecimento adquirido está sendo capitalizado para se transformar em mais um produto a ser oferecido às demais agências do Exército, qual seja, avaliar esforços do gênero e assessorar na implementação de melhorias.

Esta experiência, conforme relatório da agência, está permitindo entender a ligação entre o planejamento estratégico, o plano anual de desempenho, as metas de desempenho e os indicadores de desempenho como poderosos instrumentos gerenciais de estímulo e identificação de melhorias de processos para as operações e efetividade da agência.

4. O governo voltado para o cliente

Consentâneo com as reformas em curso no governo federal americano, o enfoque das agências voltadas para os clientes integra a abordagem de inspiração empresarial em implementação.¹³

Uma das fortes razões alegadas para tratar as pessoas com a mesma atenção que as empresas de sucesso dispensam à sua clientela se deve à tentativa de “restaurar a fé americana no sistema de autogoverno”.¹⁴

Esta abordagem tem tido tal impacto nas agências que, para muitas, o primeiro passo tem sido a identificação de quem é o cliente. Como o cliente é aquele que se tenta satisfazer, para muitos, a clientela é o chefe, ou o Congresso, pois os sistemas burocráticos têm sido, regularmente, desenhados para satisfazer este tipo de clientela, independentemente de sua importância.

Os clientes são, na verdade, “as pessoas que usam os parques nacionais, as florestas; pessoas que são elegíveis para os benefícios de seguro social; pessoas cujas vidas são reduzidas pelo desemprego, analfabetismo, crime, poluição e problemas das cidades grandes”.¹⁵ Tal abordagem coloca as pessoas na frente das atividades.

Os padrões de bons serviços à clientela devem ser obtidos com a própria clientela, verificando o que desejam. Portanto, passa a ser crucial a realização de pesquisas junto aos clientes, para se obterem informações a respeito de suas necessidades, bem como sobre formas de melhorar o atendimento.

Conforme consta do documento referido, “se o governo já tivesse sido totalmente reinventado na direção do cliente, como uma organização de classe mundial, você saberia. O Serviço Postal Americano estaria cabeça-a-cabeça com a FedEx nas entregas;... a verificação de seus benefícios do seguro social seria como você verifica a sua conta do Visa”.¹⁶

Em setembro de 1993, o presidente dos Estados Unidos, através da Ordem Executiva 12862, estabeleceu as bases para a adoção, pelo governo federal, do enfoque de orientação para o cliente, instituindo que as agências adotassem as seguintes ações:

- identificar quais sejam ou devam ser os clientes servidos pela agência;
 - pesquisar junto à clientela, para determinar o tipo e a qualidade dos serviços que desejem e seu nível de satisfação com os serviços existentes;
 - definir padrões de serviços e medir os resultados contra os padrões definidos;
 - efetuar *benchmark* do desempenho dos serviços à clientela em relação ao que fazem as melhores empresas;
 - pesquisar junto aos empregados da linha-de-frente sobre barreiras e idéias para se equiparar às melhores empresas;
 - oferecer aos clientes a possibilidade de escolha em termos de fontes de serviço e meios de sua prestação;
 - desenvolver sistemas de informação, serviços e reclamações com facilidade de acesso; e
 - prover meios de endereçar as reclamações dos clientes.
- Apresentam-se, a seguir, exemplos de agências que já adotaram este enfoque na definição de seus processos e serviços.

a) Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano — Serviço de Habitação

Estimula a habitação através de financiamento direto, garantias a empréstimos, taxas de juros subsidiadas, seguros a hipotecas, etc.

Você pode esperar que seus empregados observem os seguintes padrões:

Respeito:

- A todo cliente é dado um tratamento cortês.
- Qualquer empregado representa o Serviço de Habitação.
- Disponha o nome em placas ou use crachás da forma apropriada.
- Identifique-se e a sua organização, sempre que estiver com um cliente.
- “Não deixe a peteca cair” — direcione a correspondência ou o telefonema para o local correto.
- Ao transferir um cliente verifique, para garantir, que a assistência ao mesmo possa ser obtida, falando com a outra parte do serviço, para certificar-se de que o cliente não está sendo despachado para um destino incerto.
- Após assistir a um cliente, oferecer provimento de assistência adicional, caso haja necessidade em outra ocasião.
- Ofereça uma alternativa de “pessoa real” para todas as mensagens, porventura existentes.
- Consiga oferecer alternativas para estrangeiros e para surdos e mudos, quando necessário.

Produtos de qualidade:

- Apresente toda a informação disponível a um cliente na primeira chamada ou carta; assegure-se de que todas as questões sejam respondidas.
- Escreva de forma normal, não de forma técnica ou no jargão governamental.
- Verifique, com frequência, para assegurar que estão sendo oferecidos produtos de qualidade.
- Aconselhe os clientes/parceiros a escrever quando novas políticas ou mudanças estejam sendo consideradas; envolva-os na fase de desenvolvimento.
- Considere as necessidades dos clientes/parceiros ao desenvolver produtos ou procedimentos.
- Notifique os clientes/parceiros sobre problemas operacionais; não espere pela chamada do cliente, para informá-lo de que o sistema de que ele precisa está fora do ar.
- Alcance os clientes — vá aos seus escritórios, quando possível; conduza conferências regulares.
- Inclua um nome de contato, organização, número de telefone e data efetiva em todos os documentos.

Serviço no tempo oportuno:

- Assegure o atendimento pelo telefone durante todo o horário comercial; responda a todas as chamadas telefônicas até o terceiro toque.
- Responda a todos os pedidos pelo telefone dentro de 24 horas.
- Responda à correspondência escrita dentro de 10 dias úteis.
- Ofereça uma resposta provisória, quando uma resposta completa venha a requerer tempo extra para pesquisa ou haja uma sobrecarga de trabalho.
- Ofereça números de serviço ao cliente do tipo 1-800, quando possível e economicamente viável.

Resultados:

- Estabeleça metas quantitativas de serviço aos clientes e incorpore-as nos padrões de desempenho e no plano do serviço quando possível.
- Estabeleça padrões quantitativos de processamento para cada programa ou função.
- Solicite *feedback*, e reaja aos comentários do cliente.
- Treine todos os empregados regularmente em iniciativas de serviços aos clientes.
- Institua verificações aleatórias de supervisão de controle de qualidade para assegurar-se de que estejam sendo oferecidos serviços aos clientes apropriados e adequados.
- Encoraje o trabalho em equipe, a fim de que todo o pessoal se mantenha informado.
- Ofereça programa de treinamento básico ao pessoal, em particular aos que lidam diretamente com o público.

b) Serviço de gerência de pessoal — Sistema Federal de Informação de Emprego

Assiste a quem procura emprego através da prestação de informações sobre emprego na área federal.

Para assisti-lo na condição de um candidato a emprego federal:

— Prestaremos serviços no tempo oportuno e com cortesia.

— Atualizaremos nossa listagem nacional de empregos todos os dias úteis.

— Teremos especialistas em informação sobre empregos disponíveis para responder às suas questões.

— Ofereceremos acesso 24 horas por dia, sete dias na semana, à informação nacional sobre emprego e a serviços de pedidos de emprego, através de uma variedade de mídia eletrônica.

— Responderemos às suas solicitações para emprego e/ou informações de rotina dentro de um dia útil.

— Usaremos suas sugestões e críticas para melhorar continuamente nossos serviços. Sempre lembrar-nos-emos que trabalhamos para você, o público americano.

c) Serviço Postal dos Estados Unidos

Estes são os padrões estabelecidos para o serviço:

— Sua correspondência de primeira classe será entregue em qualquer lugar nos Estados Unidos dentro de três dias.

— Sua correspondência de primeira classe local será entregue durante a noite.

— Os serviços nos balcões do correio serão prestados em até cinco minutos.

— Você pode obter informação postal 24 horas por dia, através de chamada local.

5. A flexibilidade e o Instituto do “waiver”

O *waiver*, que pode ser traduzido como “renúncia” ou “dispensa”, representa um importante instrumento para a obtenção de maior flexibilidade nos processos administrativos e orçamentários das agências, a fim de se aumentar a possibilidade de atingimento dos resultados esperados, no âmbito dos respectivos programas aprovados.¹⁷

A própria lei que instituiu o GPRA prevê que os “planos de desempenho estabelecidos possam incluir propostas de renúncia a controles e requerimentos processualísticos administrativos, incluindo especificação de níveis do pessoal, limitações na compensação ou remuneração, e proibições ou restrições nas transferências de fundos entre as classificações orçamentárias... de cada orçamento

anual, em troca da responsabilidade individual ou organizacional específica em atingir uma meta de desempenho.”

Ainda, de acordo com a referida lei: “... a proposta deve descrever os efeitos antecipados no desempenho resultantes da obtenção de maior flexibilidade, discricção e autoridade gerencial ou organizacional, e deve quantificar as melhorias esperadas no desempenho resultantes de qualquer *waiver*. As melhorias esperadas devem ser comparadas ao desempenho real atual e aos níveis de desempenho projetados que deveriam ser atingidos independentemente de qualquer *waiver*.”

Esta forma de “renúncia” decorre da constatação de que, embora as numerosas leis, regras e regulamentos sejam motivados por desejos bem-intencionados e até mesmo de forma racional, o seu conjunto pode criar mais problemas à execução que resolvê-los, em muitos casos, especialmente num contexto de mudanças cada vez mais aceleradas.

Neste sentido, a aplicação do instituto do *waiver*, além de aumentar as chances de experimentação de novos mecanismos, sem necessariamente requerer profundas e demoradas alterações nas estruturas e na legislação, apresenta-se como uma excelente oportunidade para o legislador verificar potenciais necessidades de alteração na legislação vigente.

O *waiver* tem como características o fato de ser limitado e determinado no seu escopo e duração, aprovado pela própria instância que regulamenta o assunto objeto de “renúncia”, e requer da agência contemplada instrumentos de comprovação dos benefícios a serem obtidos através da sua concessão.

Constitui-se, também, em importante mecanismo para o estímulo ao conceito de orçamento de desempenho ou orçamento de missões, onde prevalece a identificação de recursos a resultados sobre categorias da despesa ou atividades.

O governo federal americano tem-se valido da aplicação de *waivers* para cortar os custos da burocracia e oferecer maior flexibilidade aos estados e municípios. Por exemplo, o Departamento de Saúde e Serviços Humanos (*Department of Health and Human Services*) concedeu *waivers* a 37 estados no seu programa de bem-estar, permitindo que experimentassem novas formas de prover os serviços do referido programa.¹⁸

Através deste tipo de “renúncia” concedida, inclusive em conjunto com outros departamentos como, por exemplo, o da Agricultura para o Estado de *South Carolina*, é permitida a combinação de recursos de diversos programas federais de governo para aplicação em determinado programa estadual que tenha propósitos relacionados com os de nível federal, mediante condições especificadas em contrato com o próprio Estado.

Dentre as cláusulas contratuais para a concessão do *waiver*, cabe ressaltar a importância atribuída ao processo de avaliação de programas orientada para resultados que a agência tem de instituir, como condição de flexibilização da estrutura normativa pela autoridade concedente.

6. A avaliação de programas orientada para resultados: o exercício do controle

O processo de controle, seja externo ou interno, tem de ser coerente com os demais processos gerenciais. Assim, o foco em resultados, fator determinante dos mecanismos de planejamento e gerência das agências de governo, também influencia e estabelece orientação distinta daquela presente no processo de controle burocrático tradicional.

Reforça-se, assim, a implementação em larga escala do processo de avaliação de programas, seja pelo controle externo federal exercido pelo *General Accounting Office* (GAO), seja pelos controles internos executados pelos *Inspector General Offices* (IGO), seja no âmbito das agências executoras, nos seus processos de monitoramento e avaliação dos programas.

Apresentam-se, a seguir, as bases conceituais da atividade de avaliação de programas públicos.

6.1. Auditoria de desempenho

Avaliação do desempenho de uma organização governamental, programa, atividade ou função, a fim de gerar informações aos órgãos competentes para decisões relacionadas a ações corretivas que se façam necessárias.

A auditoria de desempenho pode ser desdobrada em auditoria de eficiência e auditoria de programa.

6.1.1. A auditoria de eficiência focaliza o exame do uso dos recursos pela entidade de forma econômica e eficiente, a causa das práticas antieconômicas e a observância da legislação atinente à eficiência, considerando, por exemplo:

- a) a observância de práticas corretas de aquisição, quanto ao tipo, à qualidade, quantidade e aos custos apropriados;
- b) a preservação e manutenção apropriada dos recursos;
- c) a existência de duplicação de esforços, de trabalho desnecessário, de ociosidade ou de sobrecarga gerada por má distribuição do trabalho;
- d) a adoção de procedimentos operacionais eficientes;
- e) a aplicação eficiente dos recursos (pessoal, equipamentos, material e serviços) na produção ou prestação da quantidade apropriada de produtos ou serviços, com qualidade e no tempo adequado;
- f) a observância das normas pertinentes;
- g) a existência de adequados sistemas de controle gerencial para aferição, acompanhamento e avaliação da eficiência dos programas, que contemplem medidas de desempenho válidas, confiáveis e regulares.

A auditoria de eficiência se vale, fundamentalmente, de mecanismos de avaliação de processo e de custos.

6.1.2. A auditoria de programa enfatiza o exame do alcance pelo programa dos resultados ou benefícios estabelecidos pela legislação que o instituiu; da efetividade das entidades, programas, atividades ou funções; bem como da observância, pela entidade executora, da legislação aplicável ao programa, considerando, por exemplo:

- a) a adequação dos objetivos do programa à legislação que o instituiu;
- b) o alcance dos resultados esperados pelo programa ou por seus componentes, nos termos em que foi instituído;
- c) a identificação de fatores que inibem o desempenho satisfatório;
- d) o gerenciamento do programa de forma a prover mecanismos que garantam o atingimento dos resultados desejados com eficiência;
- e) a existência de duplicações ou conflitos com outros programas existentes;
- f) possibilidades de um melhor funcionamento do programa;
- g) a observância da legislação relacionada com o programa;
- h) a existência de adequados sistemas de controle gerencial para aferição da efetividade do programa, que contemplem medidas de desempenho válidas, confiáveis e regulares.

A auditoria de programa se vale fundamentalmente de técnicas de avaliação de impacto e de monitoramento de desempenho.

A auditoria de desempenho pode importar em auditoria de eficiência, auditoria de programa ou de ambas.

6.2. Estratégias de avaliação e o desenho de sistemas para a execução de auditoria de desempenho

6.2.1. Sistemas de avaliação de impacto, que buscam verificar as questões de causalidade:

a) Desenhos experimentais:

Grupos ou indivíduos são estabelecidos de forma aleatória antes de se iniciarem os serviços. O grupo de “tratamento” será designado para receber os serviços, com a finalidade de se verificar o atingimento dos resultados claramente especificados. O grupo de “controle” não recebe os serviços. Os resultados do grupo de tratamento são comparados com os do grupo de controle para se avaliar o impacto do programa.

b) Desenhos quase-experimentais:

De forma semelhante ao sistema anterior, avaliações quase-experimentais comparam os resultados dos participantes do programa aos resultados de grupos de comparação que não recebem os serviços oriundos do programa. A diferença para o modelo anterior é que a escolha dos grupos não é aleatória.

c) Avaliações de impacto não-experimentais:

Exame de mudanças na clientela atendida pelo programa, sem incluir grupos de comparação ou outros grupos não atendidos pelo programa.

— Comparações antes/depois: os resultados do programa são medidos antes e após a execução do programa e uma avaliação de impacto é inferida a partir das diferenças observadas.

— Desenhos de séries temporais: uma extensão do sistema anterior, que utiliza múltiplas medidas de variações de resultados antes do início da execução do programa, bem como durante os estágios de execução do programa.

— Comparações cruzadas: realização de pesquisas de grupos de participantes, conduzidas após a execução do programa, para estimar correlações entre resultados e diferenças na duração, tipo e intensidade dos serviços recebidos.

— Painéis: uso de grupos para realizar avaliações.

6.2.2. Sistemas de monitoramento de desempenho, que buscam verificar os aspectos-chave relacionados à operação do programa e à extensão do alcance dos objetivos estabelecidos, focando avaliações de:

a) existência, pertinência e clareza de objetivos;

b) existência, pertinência, confiabilidade e viabilidade de medidas de insumos, processo, produtos e resultados;

c) monitoramento de qualidade dos serviços prestados;

d) identificação de falhas na produção dos resultados pelo programa, para aplicação na gerência e redesenho das operações do programa;

e) eficiência, efetividade e produtividade do programa através da relação entre os recursos aplicados e os produtos e resultados.

6.2.3. Sistemas de análise de processos, que buscam: determinar se o modelo do programa está sendo implementado como especificado; identificar conseqüências imprevistas e resultados não esperados do programa (externalidades); e compreender o programa na perspectiva da gerência, dos participantes e da clientela, através de mecanismos, como, por exemplo, estudos de caso:

— Análise detalhada de partes ou clientela selecionada do programa para determinar como o mesmo está operando, quais os obstáculos existentes e que recursos ou capacidades são necessárias.

Para tanto, podem ser aplicados métodos de entrevistas semi-estruturadas, grupos de discussão ou observação participante.

6.2.4. Sistemas de análise de custos, que buscam identificar quanto custa o programa, explorando-se, inclusive, usos alternativos dos recursos (custo/oportunidade) e os benefícios produzidos pelo programa, a fim de examinar questões relacionadas à análise de custo/efetividade e monetarização dos benefícios à clientela servida pelo programa.

6.3. Natureza da avaliação

A avaliação, quanto à natureza, pode ser classificada como somativa ou formativa.

6.3.1. Avaliação somativa objetiva prover uma avaliação final sobre o valor do programa para auxiliar na decisão de aplicar recursos, manter ou cancelar o programa.

6.3.2. Avaliação formativa objetiva prover informações no sentido de auxiliar na melhoria do desempenho do programa, buscando-se verificar os aspectos positivos e negativos do programa, a fim de se desenvolver alternativas de mudanças que ofereçam soluções aos problemas identificados.

7. Considerações finais

É importante notar, no esforço de *benchmarking* efetuado, que existe uma história do processo gerencial contextualizada por um universo político próprio que embasa as iniciativas ora apresentadas em contraposição à idéia, por vezes veiculada, de que os americanos são dados a simples modismos no desenvolvimento e implementação de práticas gerenciais.

Observa-se, de um lado, a evolução conceitual das tecnologias gerenciais de cunho programático em movimentos sucessivos, determinada pela internalização e consolidação de idéias-chave e absorção e integração de novos conceitos.

Por exemplo, na área orçamentária, já em 1949, o conceito de orçamento de desempenho foi introduzido através da *Hoover Commission*, com a idéia de identificação de atividades das agências e de sua apresentação na forma de classificações funcionais amplas. Nos anos 60, os sistemas de planejamento, programação e orçamento tentaram avançar nas técnicas orçamentárias através da apresentação de escolhas orçamentárias mais explícitas em termos de identificação de objetivos. Nos anos 70, a implementação do orçamento de base-zero representou uma tentativa de analisar as mudanças incrementais nos produtos dos programas a partir de diferentes níveis de financiamento. Agora, o Congresso demonstra renovado interesse no uso de medidas de desempenho associadas ao processo de planejamento e orçamento através do GPRA.

Este caráter evolutivo e incremental é verificado, também, em relação aos quadros conceituais e referenciais teóricos mais abrangentes, tais como o Desenvolvimento Organizacional (DO), o *Management by Objectives* (MBO), a Reengenharia, a Qualidade Total e a proposta do *Reinventing Government*.

Pode-se, por outro lado, verificar o mesmo tipo de evolução com relação a abordagens técnicas mais específicas. A auditoria de eficiência (orientada para processos) não é simplesmente relevada a um segundo plano, mas a ela se integra, de forma simbiótica, a auditoria de programas (orientada para resultados), sob a noção mais geral de desempenho.

É permitido inferir, com base nas constatações efetuadas, que o atual esforço de melhoria de funcionamento da máquina governamental americana se dá de forma integrada entre a busca infrene de melhoria do desempenho e de mudanças organizacionais e de processos de gestão.

Tal esforço, resultante de um processo seletivo de desdobramentos conceituais e técnicos sucessivos, é calcado no conceito de gerência orientada para resultados, que envolve a articulação de missão e objetivos, o desenvolvimento de planos e indicadores de desempenho relacionados com a missão, e o uso de informações sobre o desempenho para avaliar e melhorar os resultados dos programas de governo, via intervenções corretivas.

Nunca é demais enfatizar que este aparato técnico-conceitual não funciona de forma mecanicista. Decisões e ações corretivas são estimuladas no correr de exercícios fiscais e legislaturas sucessivas, de modo que atores políticos e administrativos diferenciados servem-se de relatórios e bases de dados gerados de acordo com suas responsabilidades específicas: o Congresso, o GAO, os inspetores gerais internos, os gerentes de agências e programas, e outros.

Isto fica claro quando destacamos, no presente documento, os aspectos relacionados à introdução da dimensão estratégica da gestão institucionalizada no governo americano através do *Government Performance and Results Act* (GPRA) do Congresso, o enfoque da orientação voltada para o cliente instituído pelo Poder Executivo, a partir de 1993, os instrumentos de flexibilização do processo de gestão das agências governamentais e, finalmente, o exercício do controle orientado para resultados, em harmonia com os demais processos de gestão.

No entanto, cabe enfatizar que o *Government and Performance Results Act* criou um ambiente governamental de forte pressão para mudanças no governo federal, requerendo esforços de reengenharia dos processos nas agências.

Em estudo realizado pela *National Academy of Public Administration* — NAPA,¹⁹ abrangendo 35 organizações governamentais, onde é constatado que a partir dos anos 80 uma nova onda de reforma ganhou força nos Estados Unidos, alimentada por maiores demandas de serviços governamentais mais eficientes e efetivos, numa era de recursos mais escassos, são identificados seis fatores críticos de sucesso nas agências que implementaram reengenharia nos seus processos, conforme a seguir:

a) Entendimento sobre a reengenharia: amplo entendimento comum sobre reengenharia; e abordagem de melhoria confrontada com resultados.

b) Desenvolvimento de um clima político e de negócios para iniciar e sustentar a reengenharia: criar razões necessárias e suficientes para a mudança; desenvolver comprometimento e capacidade organizacional; e buscar suporte político.

c) Adoção de uma abordagem de gerência de processos: diretrizes e metas estratégicas orientadas para processos; orientação gerencial; fortalecimento das gerências; e estruturas organizacionais de apoio.

d) Gerência do projeto de reengenharia para resultados: desenvolvimento de forte espírito de equipe; times bem treinados e diversificados; elaboração disciplinada e estruturada.

e) Prática de gerência de mudança e provisão de suporte: estratégias de gerência de recursos humanos; estratégias de recursos de informação e suporte técnico; grupos de apoio; e programas de comunicação e educação.

f) Mensuração e avaliação contínua do desempenho: avaliação do desempenho dos processos a partir dos clientes e dos *stakeholders*; gerência de desempenho no âmbito e entre os processos; e partilha do aprendizado.

As características citadas constituem-se nos fatores comuns encontrados nas agências que têm implementado esforços de mudança radical com vista à melhoria de seu desempenho, notadamente no que diz respeito à redução do tempo e dos custos e ao aumento considerável na qualidade e quantidade dos produtos e serviços prestados.

Notas

- ¹ O presente documento resulta de atendimento a demanda de estudos sobre experiências internacionais de reforma administrativa efetuada através de chamada, realizada pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP, vinculada ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado — MARE — do Brasil.
- ² O nome dos palestrantes e os respectivos temas abordados são indicados no Anexo.
- ³ *Waivers*: ver “A flexibilidade e o instituto do waiver”, p.21.
- ⁴ Em sucessivos governos, desde a década de 60, consideráveis esforços foram efetuados nesta direção, envolvendo diferentes conceitos, metodologias e técnicas tais como o “*program budget*”, o “PPBS”, o “*Management by Objectives*” e o “*Zero-base Budget*” .
- ⁵ KIMM, Victor J. *GPR: early implementation*. In: *The Public Manager, The New Bureaucrat*, Spring 1995, p. 11.
- ⁶ WHOLEY, Joseph S., HATRY, Harry P. And NEWCOMER, Kathryn E., (eds.). 1995. *Handbook of Practical Program Evaluation*. (book review) *Government Finance Review*. 11/4 (August), p. 57.
- ⁷ National Academy of Public Administration — NAPA. *Toward Useful Performance Measurement*. Washington, November, 1994.
- ⁸ Informação apresentada por Harry P. Hatry (Diretor do Programa de Administração Pública do Urban Institute), durante palestra proferida em 06.06.95, na *National Academy of Public Administration* (Washington), para o estamento técnico do Tribunal de Contas da União, no âmbito do programa de Avaliação de Programas Públicos Orientada para Resultados desenvolvido junto à Fundação Getúlio Vargas, no ano de 1996.
- ⁹ Idem nota 7.
- ¹⁰ É interessante notar, e isto não passa despercebido aos observadores atentos que acompanham a evolução conceitual no campo da administração nos USA, como os americanos, a despeito dos modismos, vão internalizando conceitos e os desenvolvendo no âmbito de tecnologias gerenciais sucessivas. No caso em questão, reedita-se, de certa forma, o conceito de “áreas-chave de resultados”, tomado ao “*management by objectives*” introduzido no governo americano na década de 70 pelo *Office of Management and Budget* (OMB).

- ¹¹ Este comprometimento com a mudança contínua, através de processos auto-sustentados, que capacitam as organizações a se adaptarem às transformações ambientais e conviverem com a incerteza, constituiu-se num dos pilares do movimento intitulado “Desenvolvimento Organizacional” (DO), que teve força máxima nos anos 60 e 70 nos Estados Unidos. Para uma visão geral do DO e suas implicações no setor público, ver: CAVALCANTI, Bianor. “DO: considerações sobre seus objetivos, valores e processos”, em *Revista de Administração Pública* (RAP), Rio de Janeiro, FGV, vol.13, n.2, 1979.
- ¹² A meta para 1996 foi alterada para “realizar pelo menos 70% dos benefícios identificados nas recomendações”.
- ¹³ A abordagem de inspiração empresarial tem sido, também, objeto de estudos críticos, que indagam sobre a conveniência da transferência de conceitos como o de “clientes” para o governo e da compatibilidade entre esta “visão” e a realização de outros objetivos e valores públicos. Tais estudos examinam os riscos da “energização” (*empowerment*) de funcionários, numa filosofia mais empresarial, onde a competição substitui o esquema gerencial de comando e controle, e os possíveis óbices de se vir a criar uma vasta rede desintegrada de operadores independentes no governo. Para tanto, ver KETTL, Donald, bem como WAMSLEY, Gary L. e outros, citados nas referências bibliográficas.
- ¹⁴ *Putting Customers First. Standards for serving the american people.* In: Report of the National Performance Review. Washington: U.S. Government Printing Office, September 1994, p. 5.
- ¹⁵ Idem nota 13, p.6 e 7.
- ¹⁶ Idem nota 13, p.1.
- ¹⁷ O instituto do *waiver* é o equivalente estadunidense ao “contrat de gestion” francês. Ver:(1) SILVA, Carlos Eduardo Souza e. *Contratos de gestão nas empresas estatais: estrutura, problemas e acompanhamento.* Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, FGV, 29 (4), out./dez. 1995; e (2) LIMA, Sheyla Maria Lemos. *O contrato de gestão e a conformação de modelos gerenciais para as organizações hospitalares públicas.* Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, FGV, 30 (5), set./out. 1996.
- ¹⁸ Budget of the United States Government — Fiscal Year 1997. Budget Supplement, chapter 13: Improving Government Performance, p.130.
- ¹⁹ National Academy of Public Administration. *Reengineering for results - keys to success from government experience.* Washington, D.C., August 1994, página 6.

Referências bibliográficas

- BARZELAY, Michael. *Breaking Through Bureaucracy*. California: University of California Press, 1992.
- Budget of the United States Government — Fiscal Year 1977. Budget Supplement: *Making Government Work*.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza. DO: considerações sobre seus objetivos, valores e processos. *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.49-84, abr./jun.1979.
- Creating a Government that Works Better & Costs Less. Streamlining.
- Congress of the United States of America, 103, 1993, Washington. Government Performance and Results Act of 1993 (First session).
- General Accounting Office. *Management Reform. GAO's comments on the national performance review's recommendations*. Washington, dec. 1993.
- _____. *Designing evaluations*. Washington, may. 1991 (GAO/PEMD-10.1.4).
- _____. *Government auditing standards (1994 Revision)*. Washington, june, 1994.
- _____. *Managing for Results. Achieving GPRA's objectives requires strong congressional role*. Washington: mar. 1996 (GAO/T-GGD-96-79).
- _____. *Government reorganization: Issues and Principles*. Washington: may.1995 (GAO/T - GGD/AIMD-95-166).
- GUERON, Judith M. e PAULY, Edward. *from welfare to work: a manpower demonstration research corporation study*. New York, Russell Sage Foundation, 1991.
- HARRELL, Adele. *Evaluation strategies for human services programs*. Washington: The Urban Institute, 1996.
- HATRY, Harry P., WINNIE, Richard E. e FISK, Donald M. *Practical program evaluation for state and local governments*. Washington: The Urban Institute Press, 1981.
- KETTL, Donald F., DILULIO JÚNIOR, John J. (editors). *Inside the reinvention machine*. Washington: The Brookings Institution, 1995.

- KING, Jean A., MORRIS, Lynn Lyons, FITZ-GIBBON, Carol Taylor. *How to assess program implementation*. Los Angeles: Sage Publications, 1987.
- _____. *How to design a program evaluation*. Los Angeles: Sage Publications, 1987.
- LIGHT, Paul C. *Thickening Government*. Washington: The Brookings Institution, 1995.
- LIMA, Sheyla Maria Lemos. O contrato de gestão e a conformação de modelos gerenciais para as organizações hospitalares públicas. *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v.30, n.5, p.101-138, set./out. 1996.
- Management Control. *Accompanying report of the national performance review*. Washington, sept. 1993.
- National Academy of Public Administration. *Reengineering for results: keys to success from government experience*. Washington, 1994.
- _____. *Toward Useful Performance Measurement*. Washington, 1994.
- PICCIOTTO, Robert, RIST, Ray C. *Evaluating country development policies and programs: new approaches for a new agenda*. In: *New Directions for Evaluation*. San Francisco: American Evaluation Association, 1995.
- Program evaluation approaches and methods in perspective. *Evaluation Forum*, Washington, n.8, feb. 1991.
- SILVA, Carlos Eduardo Souza e. Contratos de gestão nas empresas estatais: estrutura, problemas e acompanhamento. *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v.29, n.4, p.60-73, out./dez. 1995.
- Standards for serving the american people. *Report of the National Performance Review*, Washington, sept. 1994.
- U.S. Army Audit Agency. *Fiscal Year 1995 Annual Performance Report*. Alexandria, mar. 1996.
- WAMSLEY, Gary L. et al. *Refounding public administration*. California: Sage Publications, 1990.
- WARGO, Michael J. The impact of federal government reinvention on federal evaluation activity. *Evaluation Practice*, Greenwich, v.16, n.3, 1995.

Anexo — Fonte de informações: Palestras no âmbito do projeto de avaliação de programas públicos orientados para resultados

· *Visão geral da avaliação no âmbito do governo federal americano.*

Palestrante: Harry Havens (ex-controlador Geral Assistente do U.S. General Accounting Office - GAO).

· *O GAO e seu relacionamento com o Congresso.*

Palestrante: Roger L. Sperry (Diretor de Estudos Gerenciais da National Academy of Public Administration).

· *O papel do inspetor geral na avaliação de programas.*

Palestrante: June Gibbs Brown (Inspetora Geral do U.S. Department of Health and Human Services).

· *A evolução do processo de avaliação no GAO.*

Palestrante: Elmer B. Staats (Presidente do Conselho da Harry S. Truman Scholarship Foundation, ex-controlador Geral dos Estados Unidos).

· *Problemas e oportunidades relacionados com o papel do inspetor geral.*

Palestrante: Paul Light (Diretor de Política Pública do Pew Charitable Trusts, ex-Consultor Especial em Administração Pública do U.S. Senate Governmental Affairs Committee).

· *O papel do inspetor geral e sua relação com o Poder Executivo e o Poder Legislativo.*

Palestrante: Charles L. Dempsey (Consultor, ex-presidente da Chuck Dempsey & Associates e ex-Inspetor Geral do U.S. Department of Housing and Urban Development).

· *O papel do Office of Management and Budget — OMB na avaliação e mensuração de desempenho.*

Palestrante: Jonathan D. Bruel (Consultor Senior do Deputy Director for Management do U.S. Office of Management and Budget).

. *Mensuração de desempenho na esfera federal.*

Palestrante: Harry P. Hatry (Diretor do Programa de Administração Pública do Urban Institute).

. *A evolução da auditoria interna e da avaliação no Departamento de Defesa.*

Palestrante: Stephen E. Keefer (Auditor Geral Delegado da U.S. Army Audit Agency).

. *O GAO e a mudança organizacional.*

Palestrante: Richard Fogel (Controlador Geral Assistente para Programas Governamentais Gerais do U.S. General Accounting Office).

. *O papel dos chief financial officers do governo federal.*

Palestrante: Arnold G. Holz (Secretário de Finanças da National Aeronautics and Space Administration - CFO/NASA).

. *A avaliação de programas efetuada pela Rand Corporation.*

Palestrante: David S. C. Chu (Diretor do Departamento de Pesquisas de Washington da RAND Corporation).

. *O General Accounting Office - GAO*

Palestrante: Roger L. Sperry (Diretor de Estudos Gerenciais da National Academy of Public Administration).

. Seminário sobre o processo de avaliação de programas (o que é, objetivos, características, limites, aplicações) e os diferentes tipos de avaliação, realizado na George Mason University, no período de 07 a 14 de junho.

Palestrante: Blue Wooldridge (Professor Associado do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Virgínia Commonwealth University).

Palestrante: Nicholas Zacchea (Professor da New York University e ex-gerente Regional Assistente do U.S. General Accounting Office - New York).