

# UMA NOVA ABORDAGEM PARA INTERAÇÃO ENTRE O PLANO ESTRATÉGICO E A GESTÃO PARA RESULTADO

Francisco Antonio Caldas de Andrade Pinto  
José Eduardo Sabóia Castello Branco  
Paula Lemos Azem



# **ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ORIENTADA PELA ESTRATÉGIA: A EXPERIÊNCIA DA ASSESSORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE**

Camilla Teixeira da Silveira  
Francisco Antônio Tavares Junior



## **ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ORIENTADA PELA ESTRATÉGIA: A EXPERIÊNCIA DA ASSESSORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE**

Camilla Teixeira da Silveira  
Francisco Antônio Tavares Junior

### **RESUMO**

A Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais – SES/MG tem em sua unidade denominada Assessoria de Gestão Estratégica - AGE uma aliada no intuito de transformar suas estratégias em ação. Trata-se de uma unidade de apoio que atua no gerenciamento de projetos, otimização de processos e gestão de desempenho. O modelo adotado não apenas na SES/MG, mas também em outras secretarias, foi tão positivo que está sendo expandido para todas as Secretarias de Estado. Na SES/MG optou-se por uma organização interna da AGE conforme os preceitos de Mintzberg. AGE organizou-se em um núcleo (denominado tecnoestrutura) formado por especialistas em temas (gestão participativa, projetos, processos, planejamento, monitoramento & avaliação, dentre outros) e um conjunto de setorialistas (núcleo operacional) buscando consolidar uma atuação matricial e fortalecer o relacionamento com as demais unidades da SES/MG. Segundo pesquisa aplicada internamente, tal estrutura permitiu que os servidores mostrassem mais o seu trabalho bem como aumentou a produtividade de toda a equipe. Ademais, de acordo com as respostas, a nova forma de organização gerou maior valor para seus clientes. Agora, com a reestruturação da SES/MG e com base em lições aprendidas, propõe-se alguns aprimoramentos para esta estrutura.



## 1 INTRODUÇÃO

Esse artigo pretende apresentar a nova estrutura da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais e, assim, contribuir para a evolução da gestão pública uma vez que esse modelo, se tido como mais alinhado à execução das estratégias, pode ser adotado por outros órgãos públicos.

Para tanto, inicialmente, será feito um resgate teórico do conceito de estratégia e do conceito de estrutura organizacional. Esse mesmo tópico incluirá, ao seu final, uma breve demonstração da existência de uma relação mútua entre estratégia e estrutura e, assim, será evidenciada a importância do estudo da estrutura organizacional de qualquer órgão ou divisão organizacional.

Demonstrada a importância da estrutura para a concretização da estratégia assim como a importância da estratégia para a operacionalização da estrutura, passa-se a examinar a estrutura vigente anteriormente na Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais a partir, inicialmente, de sua descrição. Finaliza-se esse tópico com a exposição dos pontos positivos e dos pontos negativos da implementação dessa estrutura sendo que a proeminência dos últimos implicou no redesenho da estrutura dessa assessoria.

Explicitados os aspectos negativos, responsáveis pela substituição da antiga estrutura, volta-se para uma exposição da nova estrutura. Essa exposição permite perceber a manutenção da lógica da estrutura anterior, mas apresenta essa lógica de uma forma mais aperfeiçoada inserindo, inclusive, novos instrumentos para aferição de desempenho e para estímulo à busca por resultados.

Conclusivamente, apresentam-se os principais pontos tratados no artigo e abre-se uma discussão sobre a dificuldade de não se fazer mais do mesmo.



## 2 CONSTRUÇÃO TEÓRICA DE UMA RELAÇÃO MÚTUA ENTRE ESTRATÉGIA E ESTRUTURA

O termo estratégia tem sido utilizado com diferentes conotações no decorrer do tempo e encontra-se uma vasta literatura sobre esse tema aplicado às organizações (públicas e privadas). Diante dessa multiplicidade de significados, faz-se necessário apresentar os conceitos principais sobre o tema para, então, ser possível a aproximação entre estratégia e estrutura.

Conforme Henderson (1998), a estratégia é uma busca ponderada por um plano de ação destinado a desenvolver e a adaptar a vantagem competitiva de uma empresa. Esse conceito, inspirado na teoria da evolução darwiniana, demonstra claramente que estratégia é a busca de uma empresa por elementos para se destacar de suas concorrentes no ambiente competitivo uma vez que empresas idênticas não podem coexistir.

Porter (2006 apud PESSOA, 2010), por sua vez, defende ser a estratégia a criação de um valor por meio da adoção de um conjunto de atividades. Esse valor é definido de forma genérica uma vez que esse autor defende ser possível a geração de diferentes tipos de valor por meio de diferentes conjuntos únicos de atividades. Essa definição encontra-se expressa nas seguintes palavras:

Estratégia é a criação de valor em uma posição de valor única, envolvendo um conjunto de atividades diferentes. Se houvesse apenas uma posição ideal, não haveria necessidade de estratégia. As empresas enfrentariam um problema simples - vencer a corrida para descobri-la e apropriar-se dela. (PORTER, 2006 apud PESSOA, 2010, p. 21).

Outro conceito de estratégia, apresentado por Mintzberg *et al.* (2006), propõe ser a estratégia uma compreensão das inter-relações entre cinco conceitos distintos e complementares sobre esse termo. Esses cinco conceitos encontram-se melhor relacionados na seguinte definição de Quinn (2006 apud PESSOA, 2010):

Uma estratégia é o padrão ou o plano que integra as principais metas, políticas e seqüências de ação da organização em um todo coeso. Uma estratégia bem-formulada ajuda a organizar e alocar os recursos de uma organização em uma postura única e viável, baseada em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças antecipadas no ambiente e movimentos contingentes por parte dos oponentes inteligentes. (QUINN, 2006 apud PESSOA, 2010, p. 24).



Esse último conceito (adotado nesse artigo) define a estratégia como a escolha do caminho a seguir pela empresa e, esse caminho, deve orientar o posicionamento da organização no ambiente interno e no ambiente externo.

Diante da apresentação dos conceitos, passa-se, agora, à definição de estrutura organizacional. Segundo Oliveira (2010), estrutura organizacional é o modo de distribuição das tarefas e responsabilidades aos indivíduos assim como é o agrupamento dos indivíduos em divisões ou departamentos específicos. Essa estrutura, representada por um organograma, apresenta diversos níveis organizacionais assim como define o número de relações hierárquicas.

Mintzberg *et al.* (2006), ao tratarem do tema da estrutura organizacional, defendem que a estrutura se inter-relaciona com a estratégia numa influência mútua, ou seja, em alguns momentos, a estrutura é redesenhada para favorecer a implementação da estratégia enquanto, em outros momentos, a estratégia deve se moldar à estrutura vigente.

Essa inter-relação entre estrutura e estratégia encontra respaldo nos estudos de Galbraith e Nathanson (1978 *apud* PESSOA, 2010). Esses estudos apresentam evidências empíricas de que o desempenho da estratégia é tão maior quanto maior é o seu alinhamento com a estrutura.

Prova disso, são as conclusões dos autores sobre o trabalho de revisão histórica das firmas americanas realizado por Chandler (1962). Primeiramente, os autores concluíram que a estrutura organizacional resulta, diretamente, das estratégias de crescimento da empresa. Como segunda conclusão, os autores constataram a existência de um padrão de evolução organizacional para as empresas americanas constituído de três estágios seqüenciais: departamentos funcionais, organização funcional centralizada e organização multidivisional. E, como terceira conclusão, os autores determinam que a mudança de um estágio a outro decorre da percepção de ineficiência da estrutura vigente face às estratégias criadas.

Constatam-se, historicamente, essas conclusões quando se analisam as transformações produtivas ocorridas desde o período anterior à Revolução Industrial até o período atual.

No período anterior à Revolução Industrial predominava o modelo de organização funcional cuja estrutura organizacional era simples, as tarefas de controle e planejamento eram centralizadas em uma única pessoa e o alinhamento entre as unidades produtivas era natural.



Diante do evento da Revolução Industrial, principalmente sua segunda manifestação, em meados do século XX, as indústrias experimentaram um aumento dos ganhos de escala em vários setores da economia, principalmente, naqueles intensivos em investimentos em instalações e distribuição. Esse aumento estimulou o crescimento físico (por meio de fusões e incorporações) das empresas e, conseqüentemente, a detenção de uma maior fatia de mercado.

Diante desse crescimento, tornou-se necessário ampliar o quadro de gerentes e o número de instrumentos com o intuito de haver a possibilidade de coordenação das diferentes atividades assumidas pela nova empresa. Essa estrutura, denominada de estrutura funcional centralizada, caracterizava-se pela alocação dos funcionários especializados em suas respectivas unidades funcionais. Essa característica não só ampliava os ganhos de escala como também se apresentava como uma vantagem sobre o modelo anterior.

Entretanto, com o crescimento desenfreado das empresas, a coordenação e a comunicação entre as divisões tornavam-se cada vez mais morosas e difíceis, ameaçando a concretização da estratégia. Com base nesse contexto, algumas empresas adotaram uma nova forma de estrutura, a chamada estrutura multidivisional. Essa estrutura, por sua vez, caracteriza-se pela descentralização gerencial e financeira, conformando cada departamento organizacional como uma unidade autônoma. Essa característica ampliou a coordenação entre os departamentos, entretanto, reduziu as possibilidades de aumentar os ganhos de escala diante da profusão dos especialistas entre departamentos diferentes. (CHANDLER, 1962 *apud* PESSOA, 2010).

Essa forma de estrutura continua existindo, principalmente no início da cadeia produtiva, mas atualmente, tem-se a tendência a ter uma estrutura conglomerada, caracterizada, essencialmente, pelo valor da informação e do conhecimento.

Essa linha histórica indica haver uma relação forte entre a estratégia e a estrutura no sentido de que o desenho da estrutura visa sempre facilitar a execução da estratégia organizacional. Essa relação também é verificada no sentido inverso: a estrutura vigente conforma a estratégia da organização uma vez que ela impõe uma nova forma de organizar a produção.



Diante da constatação da existência de uma inter-relação entre estratégia e estrutura, consegue-se provar a importância da estrutura dentro de qualquer organização. Essa essencialidade da estrutura justifica o estudo específico da estrutura da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais a qual passa, agora, a ser o objeto de estudo.

### **3 DOS ANTECEDENTES**

A Assessoria de Gestão Estratégica da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais inaugurou, no início do exercício gerencial de 2010, uma nova estrutura cujo propósito era viabilizar a concretização dos objetivos estratégicos.

Essa estrutura visava também estabelecer uma maior conexão entre a assessoria e as demais áreas da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais de forma a instaurar um fluxo de informações mais fluido e, conseqüentemente, facilitar o desempenho das atribuições dessa assessoria.

Para tanto, definiu-se o funcionamento da assessoria em núcleos os quais contavam com o apoio de setorialistas para desempenho de suas atribuições. Os núcleos eram organizados com base numa departamentalização funcional, ou seja, a cada grupo era atribuído um conjunto de atividades relacionadas a uma função específica.

Os setorialistas, por sua vez, localizavam-se na própria assessoria de gestão estratégica e atuavam como intermediadores entre as áreas sob sua gestão e os núcleos. Os setorialistas eram organizados em duplas (totalizando cinco duplas) e cada dupla responsabilizava-se pelo gerenciamento de algumas áreas sendo que, à medida que os núcleos demandassem, os setorialistas deveriam fornecer informações oportunas e tempestivas sobre a área ou sobre um projeto da área. Esse fluxo seria possível, pois os setorialistas estariam ou poderiam estar em contato direto com a área e, assim, poderiam acompanhar o desempenho de suas atividades de perto.

Essas duas figuras, os núcleos e os setorialistas, submetiam-se à chefia de um assessor-chefe, autoridade máxima dentro da assessoria.



Diante disso, evidencia-se uma estruturação tipicamente matricial, ou seja, uma estrutura focada na utilização simultânea duas ou mais espécies de departamentalização em função da forma de distribuição das atribuições e da existência de agentes intermediadores.

Ao final do exercício gerencial de 2010, houve mudança de governo e, durante os meses finais desse exercício e os meses iniciais do exercício seguinte, foi definida uma nova estratégia de ação para os órgãos. Nessa nova estratégia, passou a ser obrigatória a existência de uma Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação em cada um dos órgãos da Administração Direta do Estado.

Esse fato fez com que a Assessoria de Gestão Estratégica da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais fosse renomeada e reinserida no ambiente competitivo. Ou seja, com essa mudança, a Assessoria de Gestão Estratégica deixou de ser um diferencial da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais e passou a ser um instrumento-chave de gestão e de propagação da cultura de planejamento dentro de cada um dos órgãos da Administração Direta do Estado.

Esse conjunto de transformações motivou uma avaliação da estrutura da assessoria. Essa avaliação envolveu, numa série de encontros formais, os núcleos e os setorialistas e buscou identificar os pontos fortes e fracos do modelo implementado no exercício anterior.

O primeiro avanço encontrado foi o rompimento com a estrutura hierárquica uma vez que, na nova estrutura, todos poderiam se dirigir ao assessor-chefe desde que observadas a conveniência e a necessidade em sua procura. Esse rompimento verifica-se também no fato dos setorialistas serem intercambiáveis, ou seja, não se situarem em um único núcleo vez que exerciam a função de apoio a todos eles.

Outro avanço, decorrente do primeiro, refere-se à conquista de autonomia. Diante da extinção das relações hierárquicas, abriu-se espaço para os funcionários públicos manifestarem suas opiniões quer sobre seu próprio trabalho quer sobre a forma de funcionamento da assessoria. Esse aspecto verifica-se também diante do desempenho das funções com maior liberdade de ação, resultando, muitas das vezes, na entrega mais ágil e num descritivo de resultados melhor.



O terceiro avanço, decorrente dos dois últimos, relaciona-se ao fato da estrutura ter se tornado mais fluida. Essa fluidez refere-se ao fato dos seus componentes, referência relativa aos setorialistas, não assumirem posição definida na estrutura sendo, assim, suscetíveis de movimentação entre os núcleos.

Outro avanço observado relaciona-se, diretamente, com o foco da estrutura no cliente. Ou seja, a produção de resultados, tanto nos núcleos quanto pelos setorialistas, esteve sempre comprometida com uma preocupação de proporcionar uma solução efetiva para os problemas do cliente. Cita-se, como exemplo dessa focalização no cliente, a preocupação do Escritório Estratégico de Projetos em entregar, mensalmente, um relatório de status sobre o andamento dos projetos da área da saúde, possibilitando ao cliente, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, saber exatamente o que foi realizado e o que não foi realizado (com as devidas justificativas).

Esse foco revela-se também no relacionamento com o cliente e com o fornecedor. O modelo, ao definir uma dupla de setorialistas para ficar em contato direto com um conjunto de áreas, pretendia perceber o tipo de fornecedor existente à sua frente e buscar a forma mais eficaz de se comunicar tendo em vista as características principais daquele fornecedor. Essa análise é análoga para os clientes, ou seja, também se apreendia o tipo do cliente e, posteriormente, oferecia-lhe os resultados em conformidade com suas características.

Há de se ressaltar ainda o grande avanço da gestão em projetos. Os projetos e programas da área da saúde encontram-se inseridos geograficamente em uma das áreas da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Essas áreas bem como os programas e projetos nelas inseridos eram acompanhadas por duplas de setorialistas, o que permitiu a obtenção constante de informações e, posteriormente, a construção de um Escritório Estratégico de Projetos que utilizasse essas informações para emitir relatórios de andamento das ações em saúde.

O sexto avanço, tido como um avanço mais individual do que geral, refere-se ao aumento do desempenho e do conhecimento por parte, principalmente, de alguns setorialistas. Os setorialistas mais empenhados em conhecer as suas áreas de gestão bem como em aperfeiçoar os resultados obtidos conseguiram aprofundar seus conhecimentos sobre os programas de saúde pública bem como apresentaram resultados mais satisfatórios.



Diante da análise dos aspectos positivos, observa-se que, de forma geral, o modelo permitiu a entrega de resultados. Entretanto, apesar desse viés positivo, cabe agora destacar os aspectos negativos dessa estrutura a fim de se justificar o redesenho.

O primeiro aspecto negativo a ser ressaltado refere-se ao isolamento dos setorialistas do processo de tomada de decisões. Como resultado da conformação estrutural, os núcleos se focaram no processo de tomada de decisão, responsabilizando-se pela definição de como seria atendida a demanda ou de como seria feito o planejamento ou do que deveria conter o relatório de status. Os setorialistas, por sua vez, se focaram em operacionalizar as decisões, responsabilizando-se tão só por ações rotineiras e sem acesso às inovações. Esse direcionamento meramente operacional não foi benéfico aos setorialistas, pois não puderam desfrutar da troca de conhecimentos que comumente ocorre em reuniões de tomada de decisão. Esse direcionamento também não foi bom para a própria organização uma vez que, sem a participação desses agentes, não foi possível agregar seus conhecimentos à decisão final. Diante da existência de uma formação variada entre os setorialistas, esse direcionamento, de fato, foi uma perda para a organização.

Outro aspecto negativo refere-se à baixa maturidade de alguns eixos temáticos da tecnoestrutura, ou seja, ao fato da atuação dos setorialistas ter se focado mais em alguns eixos do que em outros em virtude da falta de maturidade. Como dito, uma possível razão para esse fato é a falta de maturidade de alguns núcleos frente aos demais no que tange à forma de expor uma demanda ou à maneira de estimular os setorialistas a se envolver e comprometer com aquele assunto. Observou-se que, de maneira geral, a sustentação maior direcionava-se à área de projetos enquanto as demais recebiam um suporte sem tanta intensidade ou sem tanta prioridade.

O terceiro aspecto negativo refere-se à constatação de uma tendência à 'desresponsabilização' das próprias áreas como fonte de informações. Diante da estruturação dos setorialistas, muitas áreas interpretaram que esses agentes, por estarem ou poderem estar em contato direto com a área, passariam a ser responsáveis por atender às demandas de informações da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Como



efeito adverso dessa interpretação destaca-se, primeiramente, a redução da qualidade das informações repassadas uma vez que surgiu a crença de que os setorialistas seriam os responsáveis por remeter essa informação de forma completa. Outro efeito adverso refere-se, diretamente, à falta de envio das informações pelas áreas aos setorialistas, exigindo, muitas das vezes, que esses setorialistas procurassem por contatos na área para conseguir as informações necessárias.

Outro aspecto negativo, associado diretamente ao aspecto anterior, refere-se ao fato de algumas duplas atuarem somente como repassadoras de informações. Ou seja, a partir das informações enviadas pela área, algumas das duplas não se empenhavam em modificar seu conteúdo de forma a torná-lo mais apresentável ou mais completo. Essa geração de valor não seria só desejável, mas possível uma vez que esses agentes encontravam-se ou havia a possibilidade de se encontrarem em contato direto com as áreas sob a sua gestão.

Diante da proeminência dos aspectos negativos frente aos positivos, os quais poderiam ser ainda mais aprofundados com o tempo, e diante da reestruturação da estratégia do governo, optou-se por redesenhar a estrutura da assessoria.

#### **4 DA NOVA ESTRUTURA**

O modelo proposto e aprovado para a nova estrutura da assessoria apresenta uma lógica de redes cujo intuito é expressar a possibilidade das pessoas se movimentarem de um eixo a outro, ou seja, mostrar que as pessoas não estão presas a uma 'caixinha' específica.

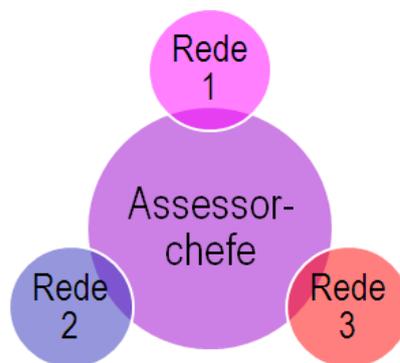
Essas redes referem-se às redes de trabalho que, de forma prática, constituem-se de forma funcional, ou seja, cada uma das redes de trabalho apresenta um conjunto de atividades relacionado, diretamente, a uma função específica. Como dito anteriormente, há, no entanto, a possibilidade de se participar de uma rede sendo que, nominalmente, pertence-se à outra rede, o que revela a fluidez do novo modelo. Cada uma das redes apresenta um líder sendo que este deve, normalmente, ditar as diretrizes gerais para a execução de uma dada atividade para toda a equipe.



Essas redes apresentam-se em contato direto com o assessor-chefe sendo que o contato entre as redes e o assessor deve ser feito por meio do líder. Essa determinação não pretende proibir o contato dos demais membros de uma rede com o assessor-chefe, mas tão só tentar concentrar a comunicação em uma única pessoa para que não se tenha de repetir a mesma informação mais de uma vez e para que o assessor-chefe tenha mais tempo livre para se dedicar ao seu trabalho.

No caso específico da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais foram constituídas três redes de trabalho. Uma delas foca-se na questão do planejamento em saúde enquanto a segunda foca-se em monitoramento dos programas e projetos em saúde enquanto a terceira foca-se em instrumentos de modernização institucional (como, por exemplo, o Acordo de Resultados, a Ouvidoria e a Agenda Setorial). Essa estrutura pode ser representada esquematicamente por meio da seguinte figura:

Figura 1 – Representação gráfica da nova estrutura



Fonte: JUNIOR, Francisco Tavares.

Essa estrutura conta com mais uma inovação no que tange à lógica de setorialistas. Como se percebe não se prevê a existência de setorialistas na assessoria, no entanto, essa lógica continua existindo de uma forma diferenciada. Os responsáveis por transferir informações à assessoria, nesse novo modelo, continuam sendo as áreas, no entanto, o intermediador entre a assessoria e a área será uma pessoa da própria área, o facilitador de Gestão Estratégica. Essa pessoa será responsável por responder a todas as demandas da assessoria e será selecionada no nível das assessorias e superintendências. Esse direcionamento do



intermediador para a própria área pode permitir, de fato, um acompanhamento do andamento daquela área bem como a facilitação do desempenho da função uma vez que o facilitador já conhece as pessoas integrantes daquela divisão.

O perfil ideal para o Facilitador de Gestão Estratégica é atendido por aquele que apresenta conhecimentos gerais de gestão e conhecimentos específicos dos instrumentos de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) – como, por exemplo, o Plano Estadual de Saúde, a Programação Anual de Saúde e o Relatório Anual de Gestão – e dos instrumentos estaduais de gestão – como, por exemplo, o Acordo de Resultados e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Esse perfil ideal é composto por outras características tais como a pro-atividade, a disponibilidade, a agilidade, a facilidade de comunicação e o acesso direto ao assessor ou superintendente.

No que tange aos facilitadores de gestão estratégica e inovação cabe ainda destacar que a Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais participará, futuramente, de uma avaliação de seu desempenho por meio de critérios objetivos a serem definidos. Essa mesma assessoria divulgará, após ampla implementação do modelo, um ranking de qualidade de resposta com o intuito dar destaque às áreas com melhor desempenho e estimular as áreas com desempenho inferior a melhorarem seu desempenho e, conseqüentemente, sua posição no ranking.

Essas duas ações visam estimular os facilitadores a se envolver com a Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais e, assim, garantir a entrega das informações necessárias e, conseqüentemente, de resultados aos clientes.

Na mesma linha dessas ações, a assessoria propõe-se a criar uma rede de contatos, elencando números de contatos diversos de todos os facilitadores, bem como, utilizar da tecnologia para facilitar a comunicação entre a assessoria e os facilitadores. Ainda nesse objetivo, a assessoria pretende desenvolver ações de formação e capacitação dos facilitadores e realizar contatos periódicos com eles para acompanhamento do desempenho de suas atribuições.



## 5 CONCLUSÃO

Esse artigo, ao pretender mostrar a nova estrutura de uma assessoria, preocupou-se, inicialmente, demonstrar a importância da estrutura organizacional para as organizações. Constatou-se, então, que a estrutura organizacional é fator essencial a qualquer organização vez que está diretamente relacionada à execução da estratégia e vice-versa.

Ressaltada essa importância apresentou-se a estrutura vigente antes do redesenho, caracterizada, essencialmente, por ser uma estrutura matricial. Numa posterior avaliação, essa estrutura apresentou pontos negativos e pontos positivos, os quais foram destacados por todos os agentes envolvidos nesse departamento da organização.

Os pontos negativos se sobressaíram sobre os pontos positivos e essa situação, aliada à mudança da estratégia governamental, culminou na propositura de um redesenho da disposição de pessoas, de funções e de responsabilidades.

A nova estrutura criada manteve a lógica de setorialistas cultivada no modelo anterior, mas, deslocou os intermediadores para as próprias áreas para que, de fato, pudessem acompanhar o andamento daquela área e tivessem sua função facilitada por já conhecerem as pessoas integrantes daquela divisão.

Essa nova estrutura permitiu ainda a consolidação de redes de trabalho dentro da assessoria de uma forma flexível e priorizou o canal de comunicação entre as redes e o assessor-chefe, desafogando o tempo da autoridade máxima dentro dessa unidade.

Essa estrutura apresentou também novos instrumentos de controle (avaliação do desempenho dos facilitadores) e de estímulo à entrega responsável (emissão de ranking imediato) bem como se propõe a manter um contato direto e incessante com esses facilitadores.

Diante dessa breve retomada da caracterização dessa estrutura, cabe a indagação de se sua implementação não vai gerar resultados iguais aos que foram produzidos anteriormente, ou seja, se não vai se fazer apenas mais do mesmo.



Para essa indagação, acredita-se ser possível extrapolar os limites dos resultados produzidos anteriormente e gerar mais valor para a organização desde que a equipe das redes seja proativa, ou seja, interessada em buscar novos desafios e encarar novos problemas. Essa mesma equipe deve buscar o trabalho em equipe para que seja possível entregar resultados com maior profundidade de conteúdo e para não haver retrabalho.

Essa equipe deve ainda ser aberta à inovação e comprometida com suas responsabilidades individuais. Esse aspecto é fundamental uma vez que se não há compromisso em relação às suas atribuições, o resultado pode não ser entregue ou ser entregue de forma insatisfatória, resultando na produção dos mesmos aspectos negativos do modelo anterior, ou seja, fazendo mais do mesmo.



## 6 REFERÊNCIAS

HENDERSON, Bruce D. As origens da estratégia. In: MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. Estratégia: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MINTZBERG, Henry *et al.* O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados. Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha. 4. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Sistemas, organizações e métodos: uma abordagem gerencial. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.



---

**AUTORIA**

**Camilla Teixeira da Silveira** – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: [camilla.silveira@saude.mg.gov.br](mailto:camilla.silveira@saude.mg.gov.br) / [ca.silveira912@gmail.com](mailto:ca.silveira912@gmail.com)

**Francisco Antônio Tavares Junior** – Assessor-chefe de Gestão Estratégica da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: [francisco.junior@saude.mg.gov.br](mailto:francisco.junior@saude.mg.gov.br) / [fatavaresjr@yahoo.com.br](mailto:fatavaresjr@yahoo.com.br)



**MONITORAR A PRÁTICA PARA APRIMORAR O QUE  
SE APRENDE: EXAMINANDO SISTEMAS  
INTERNACIONAIS DE M&A COMO BENCHMARKING  
PARA A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Gustavo Guberman  
Glauco Knopp



## **MONITORAR A PRÁTICA PARA APRIMORAR O QUE SE APRENDE: EXAMINANDO SISTEMAS INTERNACIONAIS DE M&A COMO BENCHMARKING PARA A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Gustavo Guberman  
Glauco Knopp

### **RESUMO**

Este artigo tem por objetivo apresentar diversas práticas internacionais de Monitoramento & Avaliação, particularmente dos Estados Unidos, Chile, Colômbia, Austrália e México, bem como algumas experiências nacionais, como as adotadas em alguns projetos e a adotada no Estado de Minas Gerais. Das experiências internacionais, o foco principal se deu sobre quatro categorias de análise: (1) os usos que são feitos das informações levantadas; (2) os clientes dos sistemas; (3) os incentivos gerados pelos sistemas; e (4) os tipos de avaliação integrantes. Destaca-se que a independência da organização responsável pelo M&A, a dependência de algumas atividades governamentais do uso dos resultados, o emprego simultâneo de vários tipos de avaliação, entre outros fatores como sendo essenciais para o sucesso da prática. Frente ao exposto nas análises das práticas, foi possível fornecer recomendações quanto à prática de Monitoramento & Avaliação para o contexto brasileiro, considerando suas peculiaridades, como as barreiras técnicas e institucionais existentes, a estrutura de incentivos e o papel da média gerência.



## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o monitoramento e a avaliação (M&A) de políticas, programas e projetos vêm ganhando notoriedade e relevância no setor público brasileiro, a reboque da modernização da Administração Pública empreendida a partir de meados da década de 90 do século passado, calcada nos princípios de um Estado orientado para o cidadão, focado em resultados, *accountable*, eficiente, eficaz e efetivo. Isso, somado à própria complexidade dos problemas modernos, maiores pressões da sociedade, experiências bem sucedidas pelo mundo e influência de organismos multilaterais, traz à tona a necessidade de se avaliar o desempenho da instituição Estado (Guberman *et* Knopp, 2009a).

A importância do M&A de políticas públicas reside no fato de ser um processo sistemático cujo produto (informação confiável, útil e qualificada) pode subsidiar o planejamento, a implementação das intervenções governamentais, suas reformulações e ajustes, decisões sobre a manutenção, correção ou interrupção do curso das ações e, até mesmo, sobre a priorização de esforços e alocação orçamentária. É um instrumento importante para a promoção da aprendizagem organizacional, para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, para a transparência e *accountability*.

É importante destacar que um fator importante para a institucionalização dos sistemas de M&A é a utilização intensiva das informações por ele geradas (Mackay, 2006; Cunill Grau *et* Bozzi, 2008), ou seja, é importante construir os sistemas de monitoramento e avaliação sob a perspectiva da demanda (dos potenciais usuários de seus produtos), mais que da oferta. Por institucionalização entende-se “a criação de um sistema de M&A cujos resultados sejam valorizados positivamente pelas principais partes interessadas e sejam utilizadas na procura do bom governo, desde que sempre haja uma demanda suficiente da função de M&A para garantir seu financiamento e sua sustentação em um futuro possível” (Mackay, 2006:5). Alguns requisitos para a institucionalização dos sistemas de M&A no setor público são a utilidade e credibilidade das informações geradas, forte estrutura de incentivos e capacidade de integração à agenda de planejamento e orçamento governamentais.

Com o propósito de fornecer subsídios para o desenvolvimento e consolidação de sistemas de monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos em governos no Brasil, este estudo foi elaborado, tomando-se como referência as experiências internacionais de M&A já consagradas, com destaque para as do Governo do México, Chile, Colômbia e Estados Unidos.

## **EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE M&A**

Nesta seção será apresentado o contexto internacional de M&A de políticas públicas. As informações aqui disponibilizadas tiveram como fonte de consulta alguns estudos e publicações do Banco Mundial (Briceño, 2010; Castro, 2009; Mackay, 2006; 2007; 2010).

Diversos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, já possuem, em maior ou menor grau de maturidade e complexidade, sistemas de monitoramento e avaliação de suas políticas, programas e projetos governamentais. Países como Colômbia, México, EUA, Austrália, Inglaterra, Canadá, dentre outros, possuem sistemas de M&A de políticas e programas, com as seguintes características:

- Iniciam a partir de um diagnóstico de capacidades e necessidades;
- A existência de uma forte demanda do Poder Executivo ou do Poder Legislativo por informações é crítica para seu sucesso e institucionalização;
- Estão inseridos em estruturas organizacionais fortes no âmbito do Poder Executivo, responsáveis por sua operacionalização, coordenação e controle;
- Possuem um patrocinador poderoso (Presidente da República, Ministro);
- Possuem mecanismos que garantem a credibilidade das informações por eles geradas;
- Estão integrados ao ciclo de planejamento e orçamento governamental (integração transversal) e possuem alto grau de diversificação instrumental e funcional, dispendo de ferramentas que atendem às necessidades de informação de diversos estágios do ciclo de política pública e do ciclo de vida dos programas;

- Possuem bom grau de coerência interna (integração e coordenação interna dos subsistemas integrantes do sistema de M&A);
- As informações geradas são disponibilizadas para o órgão central responsável pela coordenação do sistema de M&A e armazenadas em sistemas de informações;
- Possuem incentivos (cenoura, porrete e sermão) para garantir a utilização das informações por eles geradas;
- As informações são utilizadas, em maior ou menor grau, nos processos centrais de governo, para fins de redesenho ou melhorias na gestão e processos dos programas, alocação orçamentária e/ou transparência (interna e/ou externa).

Como principais benefícios da boa adoção de um sistema de M&A, destacam-se: o fortalecimento das relações de prestação de contas para dentro e para fora do governo; o incremento da transparência na gestão pública; uma tomada de decisão mais eficiente; o fomento ao intercâmbio de idéias e experiências sobre os programas e projetos públicos; a implementação de inovações; e a geração de conhecimentos na Administração Pública.

Na perspectiva de uma gestão orientada para resultados, como destaca Legovini (2009), os sistemas de M&A de políticas e programas no setor público devem estar orientados para gerar aprendizagem organizacional e subsidiar melhorias na intervenção estatal, possibilitando, assim, a agregação de valor público.

Mais importante que avaliar olhando para trás, ou seja, buscando responder se um determinado projeto apresentou resultados, é olhar pra frente, buscando melhorar a qualidade dos programas, e constituir instituições governamentais capazes de construir políticas públicas com base em evidências (LEGOVINI, 2009).

Nesse mesmo sentido, Guimarães *et Campos* (2010:2), afirmam que “a criação de um Sistema de M&A não pode ser entendida como um fim em si mesmo, tendo obrigatoriamente que estar atrelado ao processo de planejamento e gestão das políticas públicas”, ressaltando a importância do M&A na geração de valor público a partir do uso das suas informações para as tomadas de decisão gerenciais e estratégicas.

A seguir, será apresentada uma síntese das experiências de M&A em alguns países, com vistas a oferecer aos governos no Brasil possibilidades de comparação e adaptação desses modelos às suas necessidades e contexto, subsidiando o desenho de suas iniciativas no âmbito de sua realidade institucional.

Essa síntese apresenta-se as experiências em M&A do Chile, Colômbia, México, EUA e Austrália, tendo em vista o órgão responsável ou patrocinador do sistema, os usos da informação gerada com o monitoramento e a avaliação das políticas, os incentivos para que os envolvidos estejam comprometidos com o sistema e os tipos de avaliações que o integram.

Tabela 1 - Experiências Internacionais de M&amp;A de Projetos e Programas governamentais

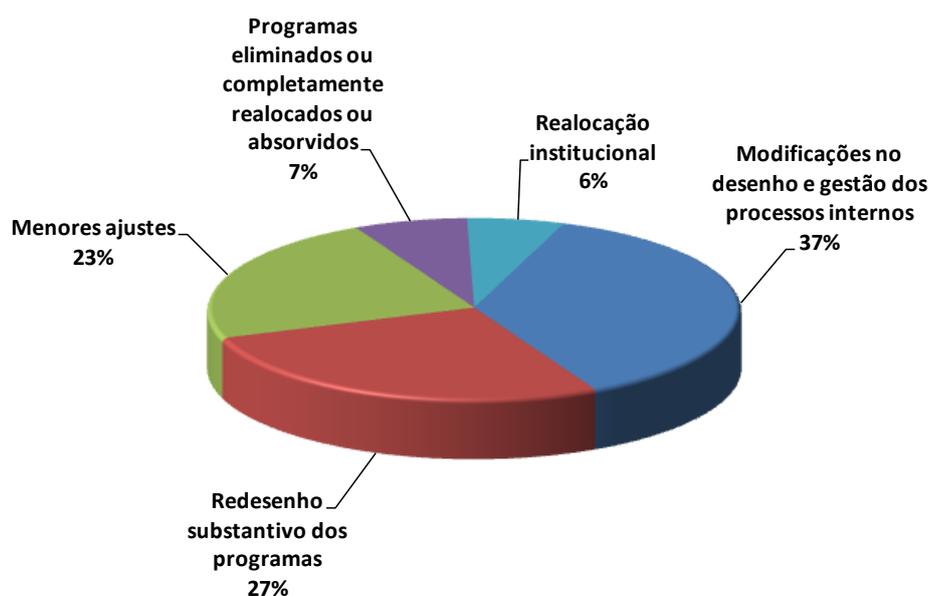
	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	EUA	AUSTRÁLIA
<b>Órgão Responsável / Patrocinador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério das Finanças</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério do Planejamento / Escritório da Presidência da República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério da Fazenda e Crédito Público</li> <li>Ministério da Função Pública</li> <li>Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Sociales (CONEVAL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escritório de Gerenciamento e Orçamento da Presidência da República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério das Finanças</li> </ul>
<b>Tipos de avaliações que integram o sistema de M&amp;A</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Ex ante cost-benefit analysis</i> (Análise de custo benefício ex- ante)</li> <li><i>Performance indicators</i> (Indicadores de desempenho)</li> <li><i>Comprehensive management reports</i> (Relatório de Gestão Global)</li> <li><i>Rigorous impact evaluations</i> (Avaliação de Impacto)</li> <li><i>Comprehensive spending reviews</i> (Análise das despesas)</li> <li>Avaliações rápidas (executivas) de projetos (Evaluación de Programas Gubernamentales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicadores de desempenho</li> <li>Avaliação de impacto</li> <li>Avaliação de custo-benefício</li> <li>Avaliação da operação/processo</li> <li>Avaliação da Produtividade</li> <li>Avaliações rápidas de projetos (Evaluación Ejecutiva – E2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Matriz de indicadores</li> <li>Avaliação de programas (de desenho, de processos e de impacto)</li> <li>Avaliação anual de unidades setoriais</li> <li>Avaliações rápidas de projetos (Evaluación de Consistencia y Resultados)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliações rápidas de projetos (<i>Program Assessment Rating Tool - PART</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Evaluations of government programs</i> (Avaliação dos Programas Governamentais)</li> <li><i>Performance reporting</i> (Relatório de desempenho)</li> <li>Avaliações rápidas de projetos (executivas)</li> </ul>
<b>Usos da Informação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controle orçamentário</li> <li>Melhoria da performance dos objetivos e metas das políticas e programas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controle e decisões orçamentárias</li> <li>Melhoria da performance dos objetivos e metas das políticas e programas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controle e decisões orçamentárias</li> <li>Melhoria dos processos, gestão e desenho dos programas pelos órgãos e empresas públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planos de melhoria entregues com a avaliação finalizada (implementação é monitorada pelo OMB);</li> <li>Requisição de orçamento deve ser justificada usando os resultados do PART</li> <li>Uso pelo Congresso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decisões orçamentárias</li> <li>Melhoria na eficiência operacional dos órgãos</li> </ul>

	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	EUA	AUSTRÁLIA
				Nacional	
<b>Incentivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Comitê do M&amp;A no Ministério força os responsáveis pelos órgãos a firmarem compromissos de mudanças nos processos internos e nos programas, com base nas recomendações formuladas pelas avaliações</li> <li>○ Encontros entre o Ministério da Fazenda e escritórios de orçamento dos órgãos para discutir resultados</li> <li>○ Informações são enviadas anualmente ao Legislativo e usadas pelo mesmo para aprovar orçamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Patrocinador forte e comprometido – Presidente da República</li> <li>○ Base de dados disponibilizada e acessada pelo Presidente da República com informações como: objetivos, estratégias, linha de base e sua trajetória e custo do programa</li> <li>○ Informações utilizadas pelo Presidente nas reuniões gerenciais (1 x ao mês) com Ministros</li> <li>○ Existência de um Comitê Intersetorial de Avaliação</li> <li>○ Cobrança, para os gerentes, de explicações, via relatório, sobre a baixa performance</li> <li>○ Orçamento baseado no desempenho dos Programas</li> <li>○ Site com resultados das avaliações (<a href="http://www.sigob.gov.co/ini">http://www.sigob.gov.co/ini</a>)</li> <li>○ Informações são enviadas ao Legislativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Criou-se um instrumento normativo com procedimentos gerais para as avaliações e seus usos e uma instância interministerial colegiada para acompanhar a implementação dos aspectos suscetíveis de melhora apontados pelas avaliações</li> <li>○ Orçamento baseado no desempenho dos Programas</li> <li>○ Publicização dos resultados do conjunto de avaliações para o Legislativo (usados para fins orçamentários), sociedade civil e diversos órgãos do Executivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ranking de performance (efetivo, moderadamente efetivo, adequado, inefetivo, resultados não demonstrados) publicado no site do governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ranking de performance</li> <li>○ Redefinição das iniciativas políticas</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Verifica-se, pela tabela 1, que as iniciativas de M&A de políticas e programas governamentais têm sido conduzidas em diferentes configurações institucionais. No caso do México, que representa uma experiência em construção, as avaliações dos programas e políticas públicas têm sido conduzidas principalmente pelo *Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Sociales* (CONEVAL), uma instituição quase-independente, com apoio do Ministério da Fazenda e Crédito Público e do Ministério da Função Pública e seus parceiros. Uma das implicações deste modelo é a maior confiança na imparcialidade e independência das avaliações, mas enfrenta-se o grande desafio de coordenação entre os três líderes do sistema de M&A e de integração do conjunto de resultados nos processos decisórios. Uma síntese sobre a experiência mexicana, com questões que podem inspirar o aprimoramento do sistema de M&A de governos brasileiros, encontra-se destacado na próxima subseção deste documento.

O caso do Chile representa outra experiência importante em M&A de políticas, programas e projetos governamentais na América Latina, especialmente em relação ao uso das informações geradas pelo sistema. No caso chileno, as informações têm sido utilizadas para determinar cortes e redesenho de programas, melhoria nos processos internos de gestão dos órgãos, alocações orçamentárias, entre outras modificações. A figura 1, a seguir, ilustra as mudanças provocadas pelo sistema de M&A nos últimos anos:



**Figura 1 – Tipos de mudanças provocadas pelo sistema de M&A no Governo do Chile no período 2000-2008.**

Fonte: Mackay, 2007.

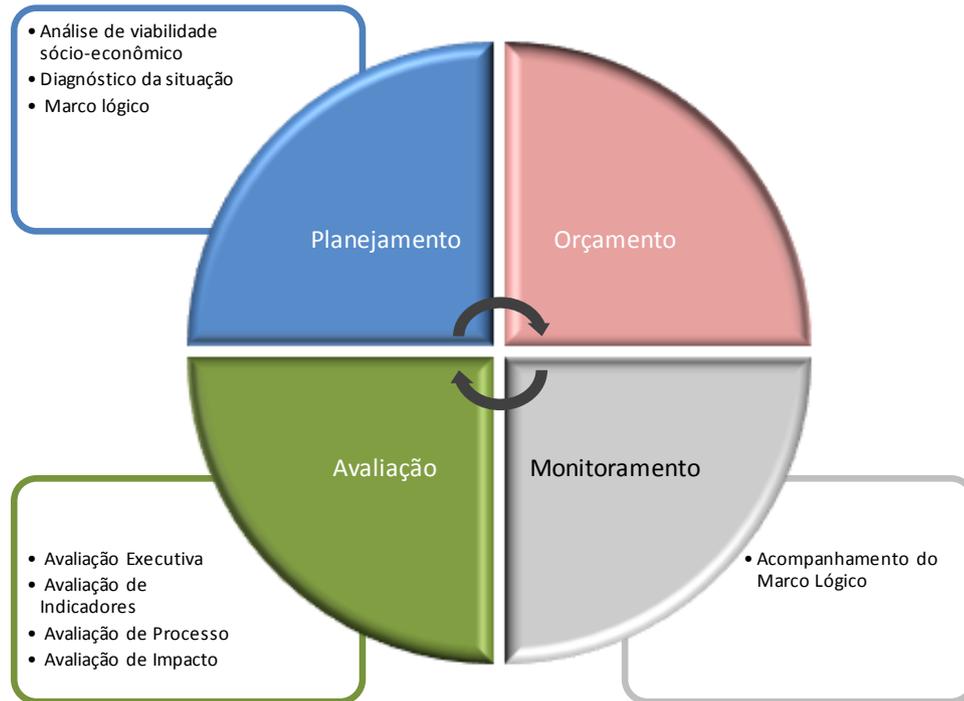
É importante destacar que, de uma forma geral, as experiências internacionais de sistemas de M&A focalizam clientes internos e externos ao governo e que as informações geradas são utilizadas para fins de gerenciamento, orçamento, promoção de transparência, *accountability* e controle social, como sintetizado na tabela 2, a seguir:

**Tabela 2 - Clientes e Usos do Sistema de M&A Governamental**

	CLIENTES	USOS
<b>Internos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Órgãos (da Adm. Direta, Indireta ou Empresas Públicas) executores do projeto</li> <li>○ Órgãos centrais de planejamento e/ou orçamento</li> <li>○ Ministérios Presidenciais</li> <li>○ Escritórios setoriais de projetos</li> <li>○ Gerentes e equipes dos projetos</li> <li>○ Poder Legislativo</li> </ul>	<p><b>Gerenciamento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Revisar processos internos dos programas</li> <li>○ Mudar e aperfeiçoar práticas gerenciais com orientação para resultados</li> <li>○ Melhorar o desenho de programas</li> <li>○ Melhorar o portfólio de programas</li> <li>○ Gestão do orçamento público:</li> <li>○ Controlar/melhorar a eficiência e a efetividade da alocação dos recursos orçamentários</li> </ul> <p><b>Transparência:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Prover informação sobre o desempenho dos programas para todos os órgãos e setores do governo (<i>accountability</i> pode prover fortes incentivos para a melhoria dos programas).</li> </ul>
<b>Externos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sociedade em geral (ONGs, universidades, institutos de pesquisa, mídia, empresas com fins lucrativos etc.)</li> <li>○ Agências de financiamento</li> <li>○ Bancos Multilaterais de Desenvolvimento</li> <li>○ Doadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Promover transparência, <i>accountability</i> e controle social</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Briceño, 2010 e Mackay, 2010.

O Banco Mundial destaca, em seus estudos de experiências de M&A pelo mundo, que as informações geradas por esses sistemas possibilitam a formulação e redesenho de políticas públicas, com base em evidências e resultados, e sugere a adoção de algumas ferramentas essenciais no ciclo de política pública, tais como o desenho lógico de programas e análise de sua consistência, avaliações executivas, de indicadores, de processos e de impacto, como ilustrado na figura a seguir:



**Figura 2 – Ferramentas de M&A e ciclo de política pública**

Fonte: Adaptado de Banco Mundial, s/d.

As experiências internacionais e os estudos do Banco Mundial inspiram a necessidade de desenvolver em diversos governos um sistema que de fato cubra o ciclo da política pública em todas as suas fases, que forneça informações úteis à tomada de decisão dos gestores públicos e que tenha respaldo institucional e legal, em consonância com a perspectiva de uma gestão baseada em resultados, que culmina nas práticas de orçamento para resultados e da feitura de políticas públicas com base em evidências. Nesse sentido, o modelo de M&A de políticas e programas do Governo do México é um exemplo que serve como referência na América Latina, como destacado a seguir.

### **A construção de um sistema de M&A: o caso do México**

Esta seção sintetiza uma publicação do Banco Mundial (Castro *et al*, 2009) sobre a experiência do México na institucionalização de um sistema de monitoramento e avaliação. A escolha pelo modelo mexicano como referência para análise se deu pelos seguintes motivos: por ser um sistema de M&A bem sucedido e relativamente institucionalizado, sendo uma das principais referências nas Américas; por nele estarem inseridas diversas práticas de avaliação, cobrindo todo o ciclo de políticas públicas e de vida dos Programas. Embora a experiência mexicana não

possa ser transposta integralmente para a realidade nacional e apresente algumas limitações, verifica-se que alguns de seus elementos e lições devem merecer atenção dos governos brasileiros.

De acordo com o Banco Mundial, o México é um exemplo de transição de um modelo de avaliação pouco abrangente, com foco em áreas específicas da administração, para um sistema mais sofisticado de avaliação, que hoje abrange todo o governo federal com metodologias diferentes, aumentando a capacidade e interferência na tomada de decisões do governo.

Dos anos 1970 a 1990, o governo mexicano dispunha de iniciativas dispersas e *ad hoc* de avaliação em setores específicos com respaldo de agências internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A partir da segunda metade da década de 90 do século passado, com a abertura política e com um conjunto de reformas de modernização da gestão pública, somadas à realização de uma avaliação de impacto de um importante programa social daquele governo (Progres/Oportunidades, de combate à pobreza), introduziu-se a ideia de uma gestão pública orientada para resultados.

Desde então, o governo mexicano vem avançando na construção e institucionalização de um sistema de M&A, impulsionado por diversos fatores, dentre os quais: a exigência do Congresso, nos anos de 1998 e 1999, respectivamente, de que todos os programas federais que oferecessem subsídios deveriam preparar regras de operação – com informações básicas sobre o desenho do programa, objetivos, indicadores de desempenho, público-alvo e mecanismos de operação – e de que os mesmos deveriam passar, anualmente, por uma avaliação externa; a criação de um aparato legal e normativo forte; a criação de um conjunto de instituições; e a instituição legal de um orçamento baseado em resultados.

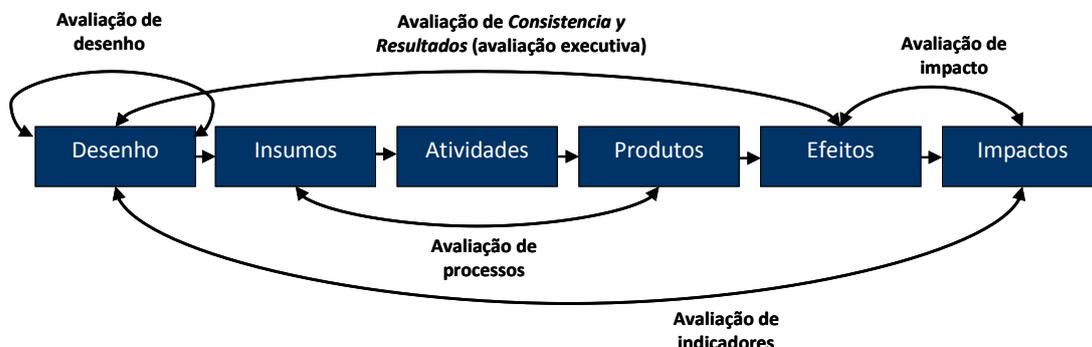
## I. O Papel do CONEVAL

Um avanço importante para a institucionalização desse processo se deu, a partir de 2004, com a criação da Lei de Desenvolvimento Social, com a qual foram introduzidos padrões de M&A internacionalmente aceitos e foi criado o Conselho Nacional de Avaliação da Política Social (CONEVAL) como uma instituição tecnicamente autônoma e relativamente independente – o que lhe conferiu credibilidade interna e externa ao governo. Apesar de fazer parte do Poder

Executivo e de seu diretor ser designado pelo governo federal, o CONEVAL é dirigido por um colegiado independente, composto por acadêmicos eleitos democraticamente, com papel de tomar as principais decisões do órgão, desde as definições de metodologias de avaliação e a revisão dos seus resultados até decisões administrativas. As principais atribuições do CONEVAL são: estabelecer as orientações gerais e critérios e medir os resultados nacionais em matéria de redução de pobreza; normalizar, estabelecer metodologias, conduzir e/ou coordenar a avaliação dos programas sociais no governo federal; oferecer assistência técnica e capacitação aos ministérios; preparar e consolidar informes de avaliação e difusão de seus dados ao Congresso, entes federados e sociedade civil.

Inicialmente, o CONEVAL desenhou um portfólio de avaliações dirigido a satisfazer as necessidades específicas de informação de resultados de diferentes usuários dentro e fora do governo. O portfólio inclui uma combinação de técnicas de avaliação desenhadas ou adaptadas para cobrir os distintos níveis da cadeia de implementação dos programas do governo, a saber: avaliação de desenho; avaliação de processos; avaliação executiva (*Consistencia y Resultados*); avaliação de indicadores e avaliação de impacto.

As informações geradas pelas avaliações são dirigidas a diversos públicos, interno (Ministérios, Programas, Congresso) e externo ao governo (sociedade civil organizada e cidadãos), e estão sendo publicadas de maneira agregada (por Ministério) no sítio eletrônico do CONEVAL. Os diversos tipos de avaliação conduzidas/coordenadas pelo CONEVAL de acordo com o ciclo de política estão dispostos na figura 3, a seguir:



**Figura 3 – Tipos de Avaliação do Sistema de M&A do México**

Fonte: Adaptado de Castro *et al*, 2009.

Com o fim de implementar seu diversificado portfólio de avaliações, o CONEVAL, o Ministério da Fazenda e Crédito Público e o Ministério da Função Pública criaram e publicam anualmente os Programas Anuais de Avaliação. Os Programas Anuais de Avaliação possibilitam o planejamento anual das atividades de avaliação, assegurando que as políticas a serem avaliadas sejam selecionadas estrategicamente e que sejam avaliadas com base em métodos tecnicamente validados.

Esses Programas estabelecem os Termos de Referência das avaliações (publicados no sítio eletrônico do CONEVAL), com padrões relacionados tanto aos procedimentos, quanto ao conteúdo, servindo como um guia técnico detalhado para os avaliadores e funcionários do governo do México. Tais padrões contêm responsabilidades, prazos, produtos mínimos a serem entregues pelos avaliadores, entre outros aspectos. A adoção de Termos de Referência padrão para cada tipo de avaliação contribuiu sobremaneira para reduzir a heterogeneidade na qualidade das avaliações na administração pública mexicana.

## II. O uso das informações do Sistema de M&A do México

Como forma de garantir que os dados das avaliações chegassem às mãos dos tomadores de decisão do governo e fossem utilizados, em 2007 foram lançadas, pelo CONEVAL em conjunto com o Ministério da Fazenda e Crédito Público e com o Ministério da Função Pública, as normas de *Orientações Gerais para a Avaliação dos Programas Federais (Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales)*. Além disso, foram emitidas, em outubro de 2008, as orientações para a utilização dos resultados das avaliações, como um mecanismo de acompanhamento para priorizar e promover a utilização das recomendações de avaliações externas

Estas orientações identificam os atores e instrumentos e estabelecem um processo de monitoramento em quatro etapas: (1) uma vez que a avaliação é revista e aprovada pelo programa ou agência, são selecionadas as áreas de melhoria em termos de sua relevância e viabilidade de implementação. Posteriormente, (2) as recomendações são classificadas por tipo de ator envolvido na solução, dependendo da sua esfera de influência (por exemplo, nível do programa, institucional, interinstitucional) e, em seguida, priorizados em termos de importância: alta, média ou baixa. Com base nestas etapas, (3) é solicitado aos programas o

desenvolvimento de um plano de implementação em dois níveis (programa e instituição), que deve descrever as atividades e prazos para a implementação das recomendações de ambos os níveis. Por fim, (4) é solicitada a disseminação dos planos de implementação das recomendações no site de cada Ministério e as unidades de avaliação de cada Ministério são responsáveis por esse processo. Todo o acompanhamento da implementação das recomendações das avaliações é feito por um *Grupo Permanente de Coordenação, Gestão por Resultados e Avaliação*, composto pelo CONEVAL, Ministério da Fazenda e Crédito Público e Ministério da Função Pública.

Uma maior utilização dos resultados da avaliação também foi impulsionada pelo Ministério da Fazenda e Crédito Público e pelo Gabinete do Presidente da República, por meio da implementação do Orçamento Baseado em Resultados – os dados das avaliações são solicitados ao CONEVAL para a priorização dos recursos orçamentários e para a elaboração do orçamento do ano seguinte.

Finalmente, é importante ressaltar que o Sistema de M&A do governo do México está articulado com um Sistema ainda mais complexo, o Sistema de Avaliação de Desempenho (monitoramento e avaliação de resultados de programas), por meio de uma complexa sistemática de coordenação institucional.

O potencial de aprendizagem a partir do conhecimento das experiências internacionais fica mais nítido ao contrastá-las com as experiências nacionais. Para tanto, na próxima seção discute-se a prática de M&A no Brasil.

## **M&A no Brasil**

Abordar a prática do Monitoramento & Avaliação no Brasil traz o mesmo grande desafio que afeta a apreciação de diversos temas relacionados ao nosso país: como lidar com a heterogeneidade existente?

Tanto o que há de Estado da Arte, quanto o de mais primário convivem por vezes numa mesma organização, descortinando uma realidade a qual se tem muito a ensinar, mas também muito a aprender.

Diante do panorama encontrado, qualquer tentativa de descrevê-lo recai obrigatoriamente num dos seguintes riscos: ou se é genérico demais ao se tentar sintetizar realidades tão díspares, ou se obtém uma descrição demasiada longa, sem que isso contribua para o objetivo da descrição e, ainda, chegando a narrativa a perder-se.

O que é possível fazer para se minimizar os riscos? Delimitar bem o quê e o como será apresentado.

Considerando as circunstâncias expostas, bem como o fato de que o foco deste artigo são as experiências internacionais, optou-se pela seguinte lógica de apresentação. Serão tratadas características culturais/institucionais que delineiam o panorama geral sobre a qual se opera. Destas, serão apresentados casos que reforçam estas e casos que as desafiam, ilustrando bem o quadro heterogêneo da prática de Monitoramento & Avaliação no País.

A estrutura na qual as organizações públicas operam é marcada pelas influências das ocorrências do personalismo, formalismo e patrimonialismo (Guberman, 2010).

Os desdobramentos decorrentes destas ocorrências são diversos e atinentes a distintos aspectos das consequências da ação das organizações pública, quer seja se tratar da operação de política pública, gerenciamento de projeto ou de alguma atividade corrente.

É possível, porém, parcialmente isolar e analisar o que se relaciona à prática de M&A.

Basicamente, o fator mais preponderante de influência é o formalismo, entendido como a aceitação formal das regras e normas, mas distorcidas na prática social; ou ainda, à discrepância entre o comportamento e as normas (Prates *et* Barros, 1997).

Esta aceitação formal, no caso, diz respeito ao M&A, bem como tem uma relação muito grande com, a influência de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento na gestão pública. Foram estes que o introduziram no bojo das chamadas condicionalidades circunscreventes aos instrumentos contratuais de financiamento.

Afonso *et* Guberman (2007) analisaram o efeito dessas condicionalidades, considerando o fato dos BMDs serem, ao mesmo tempo, organizações, agentes reguladores e intermediários de agentes públicos e privados, e utilizados como mecanismo de influência de países em outros, *i.e.*, eles operam num ambiente institucional muito peculiar e que geram efeitos para aqueles com os quais se relacionam.

No caso brasileiro, no geral, a aceitação das condicionalidades, por sua característica *ex-ante*, *i.e.*, é necessária para a obtenção de financiamento, tem seu incentivo reduzido na medida em que ocorrem os desembolsos (Gilbert *et al.*, 1999).

Considerando isto e o exposto no parágrafo anterior, gera-se um quadro inovador no ambiente institucional brasileiro, no sentido da Teoria Institucional das Organizações.

Por esta, quando um padrão organizacional institucionalizado externo é introduzido, ou quando há pressões isomórficas conflitantes, gera-se inovação e, com impacto em novas estruturas e novos processos (Westney, 2005).

Este modelo de ação converge com o que diz as pesquisas sobre os BMDs, pois justamente as mudanças advindas das condicionalidades conflitam com os padrões locais até então reinantes, podendo fazer com que os agentes locais reajam às condições (Hirschmann, 1999), de tal forma que estas possam mesmo ser consideradas ineficazes (Gilbert *et al.*, 1999; Stiglitz, 1999).

Na apreciação da prática de M&A, em boa parte do país, tem-se exatamente onde uma das facetas da ineficácia se revela. Por um lado, tem-se a prática “imposta”: a obrigação da adoção de sistemas de M&A. Por outro, o formalismo, a aceitação formal divergente da prática real. Desta soma vetorial, tem-se um quadro bastante comum de monitoramento que não acompanha e avaliação que não aprecia.

Dois casos emblemáticos podem ser vistos em Guberman *et Knopp* (2009a; 2009b) e Guberman (2010).

No primeiro<sup>1</sup>, pode-se acompanhar a não-evolução do sistema de M&A. Inicialmente, mesmo havendo objetivos e metas definidos e profissionais destacados no organograma do projeto em questão, os gestores não consideram o sistema confiável. Num segundo momento, o mesmo é reformulado, mais precisamente para atender a exigências do financiador para uma mudança contratual. Todavia, aquilo que havia de tecnicamente deficiente nos indicadores permanece, ou surgem novos problemas, bem como o sistema em si nem é objeto de atenção.

O segundo<sup>2</sup> caso reforça o encontrado no primeiro, a despeito de se tratar de projeto de natureza distinta. O que se destaca lá não é nem a qualidade dos indicadores, tampouco a ausência de sistemática de M&A. O que é merecedor de atenção é o fato de que, na medida em que a apuração de indicadores sinalizou

---

<sup>1</sup> Este caso refere-se a um projeto de modernização da gestão pública, de abrangência nacional, financiado por Banco Multilateral de Desenvolvimento mediante empréstimo.

<sup>2</sup> Este caso refere-se a um projeto de grande magnitude de melhoria urbana, com enfoque principal em habitação, financiado por Banco Multilateral de Desenvolvimento mediante empréstimo.

para resultados distintos dos desejáveis, esta passou a levantar somente dados que em muito pouco contribuía. Em resumo, avaliava-se, mas não o que era relevante.

Peculiaridades à parte, ambos os projetos possuem pontos em comum. No geral, o foco no “atendimento legal” a uma exigência, denotando uma prevalência do legalismo sobre o resultado. Ou seja, a prática de M&A é, primordialmente, uma questão de requisito formal, com foco em fiscalização e controle e pouca, por vezes nenhuma, utilização dos seus resultados para retroalimentar o [re]planejamento do projeto ou política pública.

Um fator que contribui é a característica brasileira do legalismo superar o resultado na ação do ente estatal, em boa parte decorrente de uma situação de pouco expressiva governança social, para qual converge e reforça o fato de que, no Brasil, a sociedade e o estado têm relação baseada no clientelismo (além da operação patrimonialista, personalista e formalista), repetidamente atribuindo os problemas e causas dos fracassos a fatores externos, o que indica a ausência de cultura de responsabilização (Barbosa, 2006; Guberman, 2008; Holanda, 1995; Hubert *et* Madureira, 2001; Prates *et* Barros, 1997). Algo que, na gênese, diverge diametralmente da *raison d'être* de se adotar práticas de M&A.

Em resumo, o choque narrado anteriormente, entre padrões pré-estabelecidos da cultura local e aquilo que surgiu como imposição externa, resulta num quadro que, basicamente, compõe-se de vestes de avaliação sobre um corpo disforme. Estas vestes, porém, podem ser utilizadas para a legitimação de ações não tão legítimas, pelo fato de que estas estariam embasadas em práticas sistematizadas – de onde se pode dizer que potencialmente geram mais males que benefícios.

O fato das práticas só ocorrerem na forma, não no conteúdo, alerta para o perigo da importação acrítica de modelos de gestão (Guberman *et* Knopp, 2009b), o que, por não ser foco do texto, deixa-se de elaborar mais. Contudo, provavelmente é aplicável ao efeito da adoção de outras metodologias ou práticas no país.

Existe consenso praticamente estabelecido no discurso oficial dos governos e da Academia sobre a relevância do M&A para a ação estatal. Entretanto, é pouco comum a ocorrência de práticas sistemáticas que subsidiem a gestão pública, a despeito da sua adoção crescente nos últimos anos (Costa *et* Castanhar, 2003). Em outras palavras, “a avaliação tem sido reconhecida como importante, mas não tem se convertido em um processo indispensável que faça parte do processo de gestão” (Mokate, 2002:90). Sobre esse aspecto, Mokate (2002:91) questiona: “Por

que não se alcançou uma utilização ampla da avaliação como instrumento ou insumo dos processos de gestão de políticas e programas sociais?”.

Apesar de poucas (embora em número cada vez maior) as práticas consistentes, há alguns casos que servem de exemplo no país, entre os quais se destaca, a seguir, o do Governo do Estado de Minas Gerais.

### **M&A no Governo de Minas Gerais**

Na última década, o Governo do Estado de Minas Gerais tornou-se caso paradigmático de gestão pública para diversos governos no Brasil e na América Latina. Os êxitos logrados pelas gerações de reformas no aparelho do Estado empreendidas no período compreendido entre 2003 e 2010, conhecidas como Choque de Gestão (1ª geração, 2003-2006) e Estado para Resultados (2ª geração, 2007-2010), tornaram Minas Gerais objeto de mimetismo institucional e gerencial, principalmente no que diz respeito a práticas de governança pública para resultados, com destaque para os Acordos de Resultados, os Comitês de Resultados e para o sistema de monitoramento e avaliação das políticas e programas públicos.

O Estado de Minas Gerais foi exitoso na implementação do “duplo planejamento” (ver Guimarães *et* Almeida, 2006), com aderência entre planejamento e orçamento (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), alinhamento de suas organizações aos resultados de desenvolvimento e consistente estrutura de controle e responsabilização por resultados (Guimarães *et* Campos, 2010).

O Governo de Minas, ao mesmo tempo em que delineou uma estratégia de médio e longo prazo, desenvolveu uma estrutura para monitoramento intensivo dos resultados e de um conjunto de programas eleitos como prioritários e estruturadores (os principais vetores da estratégia de desenvolvimento do estado de Minas Gerais delineada pelo PMDI), denominada Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES).

O GERAES foi criado no ano de 2004, como uma unidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG), sendo responsável por assessorar órgãos e entidades da administração pública estadual no planejamento, execução e controle dos Programas Estruturadores, dentre outras. Entre suas atividades destacam-se:

“o auxílio às equipes dos projetos no estabelecimento das metas, apoio na definição das tarefas necessárias para o cumprimento das metas, acompanhamento da execução física e financeira, liberação de cotas orçamentárias, monitoramento dos resultados obtidos, elaboração de relatório de execução, análise dos desvios encontrados e estabelecimento de ações corretivas necessárias a cada Projeto Estruturador.” (GERAES, s/d).

No período compreendido entre 2003 e 2008, o Governo de Minas contava com uma estrutura robusta e institucionalizada de monitoramento de seus programas estruturadores, mas identificou a necessidade de iniciar um processo sistematizado de avaliação desses programas e de gerir e consolidar um sistema de avaliação e aprimoramento dos indicadores finalísticos do PMDI. Com isso, no ano de 2009, por meio do Programa Estado para Resultados<sup>3</sup>, inicia o processo de avaliações executivas dos programas estruturadores, de estudos avaliativos sobre seus impactos e de avaliações executivas dos indicadores de resultados finalísticos do Estado. Para o êxito dessas empreitadas, tornou-se fundamental a parceria com diversos órgãos do Estado, notadamente com o GERAES, com as Secretarias e com a Fundação João Pinheiro<sup>4</sup>, dando início, assim, à constituição de um sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas mineiras.

No início de 2011, com a extinção do Programa Estado para Resultados (prevista desde a sua criação), o Governo de Minas criou o Escritório de Prioridades Estratégicas (Minas Gerais, 2011a), órgão autônomo e responsável por coordenar o sistema de M&A governamental, que, por meio de um diagnóstico realizado junto a diversos *stakeholders* e de estudos de experiências internacionais em M&A, está delineando um portfólio de avaliações para abranger todo o ciclo de políticas públicas, alinhando-se às necessidades temporais e informacionais do ciclo planejamento-orçamento. Esse portfólio contempla, *a priori*, os seguintes tipos de avaliação: econômica de programas; de desenho; executiva; de indicadores; e de impacto, cada qual aplicada em temporalidade específica e de acordo com as necessidades governamentais.

---

<sup>3</sup> O Programa Estado para Resultados, vinculado à SEPLAG/MG, é uma estrutura temporária criada pela Lei Delegada nº 112 de 25 de janeiro de 2007, sendo o responsável pelo fomento à gestão estratégica no Governo e por efetivar uma gestão para resultados no Estado, alinhando-se com as premissas da segunda geração de reforma do aparelho do Estado sob o mesmo nome. O Programa foi criado com prazo de extinção, a saber, 31 de janeiro de 2011.

<sup>4</sup> A Fundação João Pinheiro é o órgão oficial de estatística de Minas Gerais, sendo uma instituição pública vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Atua nas áreas de ensino e pesquisa em administração pública, avaliação de políticas públicas e na produção de indicadores estatísticos, econômicos, demográficos e sociais.

Seguindo a lógica de orientação para resultados para a cidadania – em consonância com os princípios da 3ª geração de reforma em curso em Minas Gerais, intitulada Gestão para a Cidadania – e instituição de parcerias, o Escritório trabalhará de forma cooperativa com unidades setoriais e órgãos com papéis complementares no novo sistema de M&A governamental e com diversos órgãos de ensino e pesquisa para o alcance de metas prioritárias de governo. Além disso, o Escritório subsidiará as decisões estratégicas do Governo de Minas Gerais (principalmente as do Governador do Estado) com a geração e provimento de informações sobre o desempenho dos programas e políticas públicas e da atuação estatal em áreas focais, tanto por meio das avaliações mencionadas quanto por meio da realização de estudos técnicos e análises setoriais regionalizados (Minas Gerais, 2011b).

Recentemente foi criada no âmbito da SEPLAG/MG a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental<sup>5</sup>, responsável, dentre outras coisas, pelo acompanhamento e implementação do PMDI; acompanhamento e gestão da carteira de Programas Estruturadores do governo; gestão das metodologias de gerenciamento de projetos e Acordo de Resultados; apoio à implementação e padronização de escritórios setoriais nas unidades.

Também estão sendo criados, nas Secretarias de Estado, escritórios setoriais de projetos, responsáveis pelo no monitoramento e apoio à execução dos programas setoriais dessas Secretarias.

O sistema de M&A do Governo de Minas Gerais tem, a partir de 2011, o Escritório de Prioridades Estratégicas como instituição com papel de coordenação e o Governador do Estado como principal patrocinador e um dos principais usuários das informações geradas. Os gerentes de programas e Secretários de Estado também serão importantes usuários do sistema. Reuniões periódicas, entre os integrantes do sistema de M&A, o Governador e Secretários de Estado, nos quais o desempenho dos programas e políticas e seus principais entraves serão apresentados, funcionarão como incentivos para a melhoria de resultados.

---

<sup>5</sup> Com a criação da Subsecretaria, as atribuições e atividades do GERAES foram incorporadas às unidades da mesma, a saber, a Assessoria Estratégica de Metodologias e o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao serem apresentadas as experiências internacionais e a realidade brasileira em Monitoramento & Avaliação, é possível delinear um quadro de possibilidades de aprimoramento da prática no Brasil, com o enorme potencial de contribuição para o desenvolvimento da Gestão Pública.

Para tanto, é mister atentar para o fato de que a pura e simples emulação das práticas descritas, quer sejam as internacionais ou mesmo a de Minas Gerais, podem resultar em mais malefícios que ganhos, conforme alertado na seção anterior.

Qual o caminho, então, a se tomar?

Ele deve iniciar-se pelo claro reconhecimento de que existem barreiras tanto técnicas quanto institucionais para a adoção de um sistema de M&A e que não se pode simplesmente investir em soluções técnicas, sem a devida atenção às institucionais.

Neste ponto, é necessário também reconhecer que nem sempre será possível derrubar a barreira, o que demanda a formulação de estratégias para contorná-las, o que pode ao fim gerar os resultados almejados (Guberman *et al.*, 2010).

No caso concreto de M&A, se a tendência natural é adoção por questão de requisito legal, o que se deve buscar é verificar com os envolvidos quais informações são relevantes para o trabalho deles, chegando mesmo a tratar o conteúdo daquilo que for de requisito legal como algo a parte.

De início, se houver possibilidade, é interesse a criação de estruturas paralelas (ou a adoção de práticas distintas) para tratar aquilo do sistema que se referir ao cumprimento de obrigações normativas e legais e aquilo que visar atender às necessidades de informação levantadas com os envolvidos, utilizando inclusive nomenclatura distinta.

A inicial perda de eficiência gerada será compensada no futuro, quando as estruturas ou práticas voltarem a se fundir, no momento em que a maturidade organizacional assim possibilitar.

Em conjunto, é necessária a integração entre as áreas de planejamento dos envolvidos e o sistema de M&A para garantir a utilização das informações no novo ciclo de planejamento, o que colaborará com o fortalecimento da prática.

Uma outra característica da adoção de um sistema de M&A é que ela deve ser gradual, para permitir os ajustes necessários ao longo do processo, bem como a consolidação daquilo já implementado, fornecendo maior sustentação às etapas seguintes.

Desvencilhar a prática de M&A gerado de informações demandadas daquela de atendimento de requisito legal facilita que o setor responsável trabalhe com mais independência – condição importante para uma boa atuação. Isto porque, normalmente, questões relacionadas ao atendimento legal geram informações que alimentam órgãos de controle e auditoria, o que pode gerar o incentivo de influência por parte dos dirigentes sobre aquilo que é divulgado (vide, *e.g.*, Guberman, 2010).

Sem esta vinculação, porém, os dirigentes serão menos constrangidos a intervirem, sentindo, inclusive, maior tranquilidade na utilização dos resultados das avaliações no reaprumar da atuação organizacional.

A dissociação ainda tem o potencial de encadeamento positivo, pois o uso das informações geradas pelo sistema de M&A ocorre num crescente, expandindo-se para além do escopo inicialmente delimitado, originando demandas por novas informações que melhor subsidiem a operação das organizações, chegando ao ponto de convergência entre aquilo que é objeto de demanda legal e demanda organizacional, fundindo as práticas num momento em que a sistemática de M&A se encontrará institucionalizada.

Para esta institucionalização, três fatores adicionais contribuem. O primeiro é a já citada independência e imparcialidade (autonomia técnica), mas sob a forma organizacional de ente distinto, como um conselho (vide Coneval no México) ou órgão de pesquisa (como muitas vezes atua o IPEA). O segundo é a possibilidade da criação de redes, com a incorporação de organizações da sociedade civil, que participem a dos trabalhos e tornem mais difícil o desfazimento da trama. Finalmente, pode-ser aproveitar o êxito no emprego das informações na atuação organizacional para a criação de algumas amarras institucionais, inicialmente, amarras “simples”, *i.e.*, em aspectos pouco relevantes que, ao se solidificarem, passem a abranger outros aspectos até chegar à prática de decisão orçamentária, entre outras adotadas pelos países apresentados no texto.

O apoio do patrocinador é relevante? Sim, muito. Entretanto, é importante reconhecer que ele, sozinho, é insuficiente. As características encontradas na administração pública no Brasil (Guberman, 2010; Guberman *et al.*, 2010), aliada à

capacidade da média gerência em atuar de forma distinta daquela preconizada pela alta administração (Burgelman, 1991), requer especial atenção à atuação desta e ao constante alinhamento e monitoramento dos esforços visando ao desenvolvimento da prática de M&A.

A descrição do caso mineiro ilustra bem algum dos pontos tratados anteriormente. Começando com a independência do órgão de M&A, passando pelo encadeamento de atividades que ampliou o escopo de atuação, a rede com a Fundação João Pinheiro, criando a trama de interdependência e chegando a criação do Escritório de Prioridades Estratégicas, denotando a forte institucionalização da prática, cujo futuro caberá determinar a magnitude desta fortaleza.

É claro que, tanto em Minas Gerais, como em qualquer outro lugar em que Monitorar e Avaliar são mais que verbos, são estruturas consistentes e sólidas, muito mais se sucedeu que aquilo revelado à tona. Sem sombra de dúvida, porém, pode-se afirmar que atenção à peculiaridades local, quer seja de forma explícita e tácita, e ajustes no caminho foram variáveis fundamentais para o sucesso.

O que a experiência internacional (e também a mineira) pode ensinar é que, atuando de forma consistente, planejada e observando todos os elementos pertinente, não somente é possível lograr êxito, como também obtém-se elementos importantíssimos para o aprimoramento da Gestão Pública.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Carla Winter. GUBERMAN, Gustavo. Influência dos Organismos Internacionais na Política Nacional de Ensino Brasileira. Anais do III Encontro de Estudos em Estratégia. São Paulo, 2007.

BARBOSA, Lívia. Igualdade e Meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 4. ed. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Editora, 2006. 216 p.

BRICEÑO, Bertha. Defining the Type of M&E System: Clients, Intended Uses, and Actual Utilization. *World Bank PREMnotes*, n.2, setembro de 2010, pp. 1-10.

BURGELMAN, R. A. Intraorganizational ecology of strategy making and organizational adaptation – Theory and field research. *Organization Science*, 2(3), 1991: 239-262.

CASTRO, Manuel F. *et al.* Mexico's M&E System: scaling up from the sectoral to the national level. *World Bank Independent Evaluation Group, ECD Working Paper Series*, n. 20, setembro de 2009.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 37(5), 2003:969-92.

GERAES. Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado. *Sobre o GERAES*. Disponível em: <<http://www.geraes.mg.gov.br/sobre-o-geraes>>. Acesso em 20/04/2011.

GILBERT, Christopher; POWELL, Andrew; VINES, David. Positioning the World Bank. *The Economic Journal*. v. 109. n. 459. p. F598-F633. London: RES, 1999.

GUBERMAN, Gustavo. A Dinâmica da Lentidão: organizações públicas como inibidoras do desenvolvimento. (Tese de Doutorado) Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010. 330 p.

\_\_\_\_\_. A Dinâmica Social das Organizações Públicas como Inibidora do Desenvolvimento no Brasil. Anais do III Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. Salvador, 2008.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Monitorando e Avaliando Objetivos e Metas em Modernização da Gestão: o que é praticado avalia? *In: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Salvador de Bahia, Brasil, 2009a, pp.1-29.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Modernizando a Modernização da Gestão: o que a experiência do PNAGE nos ensina. Anais do II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2009b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. SENDIN, Lília. [Re]Pensar, [Re]Agir, [Inter]Agir: a trajetória do PNAGE no Estado do Rio de Janeiro. Anais do III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2010.

GRAU, Nuria Cunill; BOZZI, Ospina Sonia. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en la América Latina* – Informe comparativo de 12 países. Caracas: Banco Mundial/CLAD, 2008.

GUIMARÃES, Tadeu B.; ALMEIDA, Bernardo de. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, Renata *et al.* (Org.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte/MG: UFMG, 2006.

GUIMARÃES, Tadeu B.; CAMPOS, Eder. *Sistema de Monitoramento e Avaliação no Governo do Estado de Minas Gerais: Aspectos de Gerenciamento*. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu\\_Barroto\\_Minis\\_Gerais.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu_Barroto_Minis_Gerais.pdf)>. Acesso em 29/04/2011.

HIRSCHMANN, David. Development Management *versus* Third World Bureaucracies: A Brief History of Conflicting Interests. *Development and Change*. v. 30. n. 2. p. 287-305. Oxford: Blackwell, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220 p.

HUBERT. MADUREIRA, M. O brasileiro ainda não decidiu se é um gênio ou um merda. *In: AGUIAR, Luiz Antônio. SOBRAL, Marisa (orgs.) Para entender o Brasil*. 3. ed. São Paulo: Alegro, 2001. 367 p.

LEGOVINI, Arianna. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados: la experiencia de Colombia. In: *Seminário Experiências em Monitoramento e Avaliação*, 1., 2009, Belo Horizonte. Slide. Belo Horizonte: Programa Estado para Resultados, 2009. Disponível em <<http://www.estadopararesultados.mg.gov.br>>. Acesso em 13/03/2011.

MACKAY, Keith. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. *World Bank Independent Evaluation Group, ECD Working Paper Series*, n. 15, janeiro de 2006.

\_\_\_\_\_. *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington DC: World Bank Independent Evaluation Group, 2007.

\_\_\_\_\_. Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation. *World Bank PREMnotes*, n.1, agosto de 2010, pp. 1-7.

MINAS GERAIS, Lei Delegada nº 179, de 1 de janeiro de 2011.

MINAS GERAIS, Lei Delegada nº 181, de 20 de janeiro de 2011.

MOKATE, Karen M. Convirtiendo el 'monstruo' en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. In: *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 1, jan-mar 2002, pp. 89-134.

PRATES, Marco Aurélio Spyer. BARROS, Betania Tanure de. O estilo brasileiro de administrar: sumário de um modelo de ação cultural brasileiro com base na gestão empresarial. In: MOTTA, Fernando C. Prestes, CALDAS, Miguel P. (Orgs.) *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. 325 p.

STIGLITZ, Joseph E. The World Bank at the Millennium. *The Economic Journal*. v. 109. n. 459. p. F577-F597. London: RES, 1999.

WESTNEY, D. E. Institutional Theory and the Multinational Corporation. In: GHOSHAL, S.; WESTNEY, D. E. (eds.). *Organization theory and the Multinational Corporation*. 2nd ed. Houndmills: Palgrave, 2005. 345 p.

---

**AUTORIA**

**Gustavo Guberman** – Doutor em Administração pela Fundação Getulio Vargas e Mestre em Gestão Empresarial pela mesma escola. É graduado em Economia pela Universidade de Taubaté, onde também realizou um MBA, e Intendência pela Academia Militar das Agulhas Negras. Sua experiência profissional registra passagens por diversos órgãos e mais recentemente pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, como Assessor-Chefe e Gestor do PNAGE na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro (SEPLAG/RJ) e integrante do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente é Analista do Banco Central do Brasil.

Endereço eletrônico: gusgub@gmail.com

**Glauco Knopp** – Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV e bacharel em Administração de Empresas pela ESPM. Entre suas experiências profissionais, destacam-se: Gerente nas Lojas Americanas S.A.; Coordenador de M&A no PNAGE/RJ; Docência superior em instituições como EBAPE/FGV e UFRJ; Gerente de Projeto na OSCIP Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais/Projeto Instituto de Governança Social (IGS) de Minas Gerais; Empreendedor Público no Governo do Estado de Minas Gerais. É consultor do Instituto Publix.

Endereço eletrônico: knopp.glauco@gmail.com

# **AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO DESEMPENHO DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Mychelle Celeste Batista de Sá  
Luiz Paulo Lopes Fávero



## AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO DESEMPENHO DOS ESTADOS BRASILEIROS

Mychelle Celeste Batista de Sá  
Luiz Paulo Lopes Fávero

### RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar a relação entre os recursos gerenciais estratégicos do setor público e o desempenho dos estados brasileiros. A pesquisa tem como fundamentação teórica a Visão Baseada em Recursos (VBR), que emprega conceitos de competitividade e desempenho no setor público para analisar os seus recursos gerenciais estratégicos como fonte de vantagem competitiva e responsáveis pelo desempenho diferenciado entre as organizações. Trata-se de estudo empírico-analítico de uma amostra de 20 estados brasileiros obtida mediante aplicação de questionário estruturado tipo *survey* aos Secretários de Estado dos 26 Estados Brasileiros. As variáveis referentes aos recursos gerenciais estratégicos foram extraídas do questionário enquanto as demais variáveis de desempenho foram obtidas da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Banco Central do Brasil (BACEN). Por meio de métodos de análise multivariada de interdependência (*Homals*), constatou-se os melhores indicadores orçamentários, econômico-financeiros e de desenvolvimento social estão associados aos Estados que possuem uma boa avaliação da cultura organizacional gerencial, da visão orientada para o cidadão, do capital humano e da gestão dos sistemas de informações.

Palavras-chave: Reforma gerencial. Visão baseada em recursos. Desempenho. Setor público.



## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa apoia-se na reforma administrativa gerencial do Estado, iniciada a partir dos anos 80 no Reino Unido e estendida até os dias atuais, que trouxe a concepção de que a identificação e desenvolvimento de recursos gerenciais estratégicos específicos de cada Estado relaciona-se com o aumento do desempenho das organizações públicas quando administrados em conjunto. A existência desses recursos seria responsável pelo aumento do desempenho do Estado.

Considerando que existem recursos gerenciais estratégicos no setor público – que podem ou não ser fonte de vantagem competitiva – e que a reforma gerencial entende que a gestão desses recursos torna o Estado mais eficaz, eficiente e efetivo; o trabalho pretende responder à seguinte questão de pesquisa: **qual a relação entre os recursos gerenciais estratégicos do setor público e o desempenho dos Estados brasileiros?**

arzelay (2001, p. 3) relata que especialistas em contabilidade estavam ansiosos por adaptar conceitos de controle gerencial, incluindo gestão de performance, na administração das organizações públicas. Essa linha de pesquisa é proeminente na área contábil internacional, representando 28% dos artigos publicados nos principais *journals* voltados para a contabilidade gerencial<sup>1</sup>. Apesar dessa relevância, ainda existem poucos trabalhos de controle gerencial que abordam entidades de serviços e entidades sem fins lucrativos. (CHENHALL, 2007).

Alguns estudos avaliam, de forma descritiva, a implementação dos conceitos da NGP e em diversos países e se essa implementação atende as características principais do modelo gerencialista. Entretanto, esses estudos limitam-se a julgar exitosa ou não a iniciativa da reforma, sem relacionar seu impacto no desempenho do país, estado ou ente local.

Por último, os resultados de estudos anteriores (SÁ; FAVERO, 2008) deram indícios da existência de relação entre o desempenho fiscal e os recursos abordados pela NGP nos estados brasileiros. Esses resultados contribuíram para o aprofundamento da pesquisa, aumentando o escopo de recursos verificados e analisando outros fatores de desempenho, que poderiam ser influenciados pela reforma na administração pública, como o desenvolvimento social.

---

<sup>1</sup> Esse termo é tomado muitas vezes como sinônimo de controle gerencial.



## 2 PLATAFORMA TEÓRICA E REVISÃO DA LITERATURA

O modelo da Nova Gestão Pública (NGP) tem como premissa a ideia de que a aplicação de técnicas e conceitos utilizados pelas empresas podem contribuir para a melhoria do desempenho governamental, isso porque tais técnicas e conceitos seriam capazes de preencher o meio público com a eficiência, eficácia e efetividade que ele precisa para cumprir seu objetivo. Quadro 1.

**Quadro 1 - Definições do termo Nova Gestão Pública<sup>2</sup>**

Autor	Definição
Osborne e Gaebler (1995)	A reforma gerencial é uma mudança paradigmática básica, que partiu do paradigma do <i>New Deal</i> de 1930 a 1960 em direção ao modelo do governo empreendedor que agora está em destaque.
Barzelay (2001)	É uma expressão abreviada regularmente usada pelos acadêmicos e profissionais para se referirem a temas distintos, estilos, e padrões de gestão dos serviços públicos que vieram à tona nas duas últimas décadas, notavelmente no Reino Unido, Austrália, e Nova Zelândia. É, entretanto, um motivo de controvérsia.
Pollitt (1995)	Gerencialismo é um conjunto de crenças e práticas, por meio das quais se permitirá uma gestão melhor, pautada pela eficiência em resolver mazelas econômicas e sociais.
Brasil (1995)	É um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo, com vistas a aumentar a sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Entretanto, essa premissa tem sido questionada por alguns estudiosos e profissionais da área, por entenderem que o setor público e o setor privado são divergentes. Tais “diferenças e similaridades entre o setor público e privado têm sido frequentemente debatidas dentro da literatura sobre administração pública, política e economia” e não existe um consenso a respeito (BOYNE, 2002). A literatura mais antiga tende a focar as diferenças, enquanto a literatura mais recente aborda mais intensamente as similaridades. (KNOTT, 1993).

Contudo, para Bozeman (1987), todas as organizações são públicas porque contêm, em maior ou menor grau, características do setor público. Boyne (2002) complementa dizendo, ainda, que “seus argumentos [de Bozeman (1987)] deixam de forma implícita, em tese, uma conclusão igualmente válida: ‘todas as organizações são privadas’.”

<sup>2</sup> Nesse quadro, os termos: reforma gerencial, gerencialismo, nova gestão pública, foram usados como sinônimos.



Seguindo a mesma concepção, Poole *et al.* (2006) argumentam que existem diferentes visões da literatura a respeito da diferença entre o público e o privado. Mas, pode se tratar de uma convergência na mesma direção, em que público e privado continuam dissimilares, mas estão, gradualmente, se tornando parecidos. Seja pela busca de um modelo gerencial privado para o setor público, a exemplo da NGP; seja pela introdução de mecanismos de regulação, conceitos de responsabilidade social, a própria teoria dos *stakeholders*, bem como a ideia da parceria, no setor privado. Van der Wal *et al.* (2008) ainda verificaram que o setor público e privado compartilham dos mesmos valores em uma pesquisa realizada entre gerentes do setor público e privado na Holanda: prestação de contas, *expertise*, confiabilidade, efetividade e eficiência.

Os atuais estudos a respeito das diferenças entre o público e o privado e, portanto, a impossibilidade de aplicação de técnicas e conceitos do setor privado ao setor público pela incompatibilidade das organizações, valores e forma de gestão, tendem a negar essa premissa, sem, contudo, confirmar a possibilidade da simples transposição de um para outro. Para Kettl (1997), a NGP foi uma prova de que a utilização de ideias do setor privado podem aprimorar a estratégia e competência de solução de problemas do setor público, sem que o público perca seu objetivo.

Apesar de ser extraído da literatura sobre estratégia voltada para o setor privado, o entendimento de vantagem competitiva pode ser aplicável ao setor público ao assumir que as autoridades governamentais locais competem por recursos econômicos, sociais, políticos, entre outros (CARMELI, 2006, p. 123), para atrair negócios (empresas), residentes com alto poder socioeconômico e desenvolver projetos, de forma a aumentar as receitas e reduzir as despesas. (CARMELI, 2006).

Dentro do campo da administração estratégica, os estudos de Ramos-Rodríguez e Ruíz-Navarro (2004) colocam Michael Porter na vanguarda da literatura que influenciou as pesquisas até 2000. Juntamente com esses trabalhos, os artigos escritos por Wernerfelt (1984) e Barney (1991) foram incluídos entre as 20 obras mais influentes (RAMOS-RODRÍGUEZ; RUÍZ-NAVARRO, 2004). No Brasil, a pesquisa realizada por Walter e Silva (2008) teve evidências similares.



A contribuição da VBR no campo da gestão estratégica tem sua ênfase nos recursos específicos da firma, sendo eles a verdadeira fonte de vantagem competitiva sustentável e do desempenho acima do normal das organizações. (BARNEY, 1991; WERNERFELT, 1984).

A VBR assume que o sucesso é função dos recursos e capacidades que uma organização adquire ou desenvolve e esse desempenho está relacionado com a capacidade dessas firmas criarem vantagens competitivas que possam diferenciá-las dos outros competidores, por meio de retornos superiores de forma continuada. (WERNERFELT, 1984; BARNEY, 1991).

Para determinar se os recursos são fontes de vantagem competitiva, eles devem, por natureza, ser: valiosos, raros (BARNEY, 1991), imperfeitamente imitáveis (BARNEY, 1991; DIERICKX; COOL, 1989), não substituíveis (BARNEY, 1991; DIERICKX; COOL, 1989), e não transferíveis ou comerciáveis. (DIERICKX; COOL, 1989). E essas fontes de vantagem competitiva foram identificadas como recursos, tangíveis e intangíveis possuídos pela firma que lhe permitem atingir e implementar suas estratégias (BARNEY, 1991; DIERICKX; COOL, 1989; WERNERFELT, 1984).

Apesar de reconhecer que as variações no desempenho de uma organização podem derivar de outros fatores – como formatos institucionais e políticos, clara divisão de responsabilidades entre as esferas governamentais, alocação de recursos financeiros, o tamanho do estado em termos de habitantes, considerando as organizações públicas (CARMELI; COEHN, 2001) – este trabalho tem como escopo a influência da estratégia no desempenho do Estado.

Por isso, a pesquisa tem como pano de fundo as reformas gerenciais do setor público, que se apoiaram em teorias organizacionais, administrativas e de estratégia, teorias econômicas e de políticas públicas, além de controle e contabilidade, buscando na aplicação e desenvolvimento dessas teorias, o aumento do desempenho do Estado e um maior retorno dos investimentos aos seus cidadãos. (BARZELAY, 2001). Não se trata apenas da introdução dessas teorias, mas da sua interpretação e adaptação para que produzissem efeitos similares, aumentando a performance do Estado na gestão de seus recursos.



### 3 MÉTODO DA PESQUISA

A pesquisa caracteriza-se por ser um estudo empírico-analítico. A forma de coleta de dados foi tipo *survey*, considerando o questionário estruturado com questões fechadas, tendo como respostas avaliações variando de zero a 10. Esse questionário teve como objetivo levantar dados a respeito da modernização da administração pública brasileira. Quadro 2

Com objetivo de utilizar variáveis que se refiram aos estados, as respostas das secretarias foram condensadas, utilizando-se para tanto a medida estatística de posição MEDIANA. As variáveis que identificam os recursos gerenciais estratégicos do setor público foram definidas com base nos estudos de Abraham Carmeli e nas características da reforma gerencial.

A análise utilizou o universo dos estados brasileiros com o intuito de trabalhar com censo. Entretanto, os dados obtidos permitiram apenas a inclusão de 20 estados brasileiros, quais sejam: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

**Quadro 2 – Recursos Gerenciais**

O desempenho dos diversos níveis da organização é avaliado (CULT1).	Cultura Gerencial
Os gerentes tomam decisões, comunicam e implementam ações, assegurando o envolvimento de todas as partes interessadas (CULT2).	
Os objetivos organizacionais são claros a todos os membros (CULT3).	
Os gerentes preocupam-se com a transparência e a governabilidade de suas decisões (CULT4).	
Os servidores e funcionários são estimulados a gerar novas ideias, buscar inovações e melhoria (CULT5).	
Os gerentes prestam conta de seus atos e resultados alcançados (CULT6).	
Existe uma elevada participação dos servidores e funcionários nos processos, decisões e sua implementação (CULT7).	
Os gerentes atuam pessoalmente na busca de novas oportunidades para a organização (CULT8).	
As estratégias são comunicadas às partes interessadas para o estabelecimento de compromissos mútuos (CULT9)	



As necessidades e expectativas dos cidadãos-usuários são identificadas (CID1).	Visão Orientada para o Cidadão
O atendimento aos cidadãos-usuários é avaliado (CID2).	
Os principais canais de acesso são divulgados aos cidadãos-usuários (CID3).	
As reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, são tratadas (CID4).	
As principais ações decorrentes de reclamações e sugestões são informadas aos cidadãos-usuários (CID5).	
Os servidores e funcionários têm formação educacional adequada que os capacita para o cumprimento de seus trabalhos (RH1).	Recursos Humanos
Os servidores e funcionários são treinados de forma que eles estejam aptos a realizar os seus trabalhos com sucesso (RH2).	
Os servidores e funcionários detêm experiência profissional adequada para realizar sua tarefa com sucesso (RH3).	
Os servidores e funcionários possuem habilidades profissionais para realizar sua tarefa com sucesso (RH4).	
Os funcionários estão comprometidos e mantêm um elevado sentido de responsabilidade para a organização (RH5).	
Os líderes são avaliados e estimulados em relação às competências desejadas pela organização (RH6).	
Os principais sistemas de informações são definidos, desenvolvidos, implantados e atualizados, visando atender às necessidades identificadas da secretaria e dos usuários (SIST1).	Sistema de Informações
A gestão de informação é utilizada para promover a integração da organização com seus cidadãos-usuários, sociedade, fornecedores e parceiros (SIST3).	
As informações obtidas são utilizadas para promover melhorias no desempenho da secretaria (SIST4).	
A gestão de informação é utilizada para apoiar o cumprimento da missão institucional (SIST2).	
O sistema de informações é utilizado para apoiar o processo de tomada de decisões (SIST5).	

A pesquisa obteve 48 respondentes de um total de 156 convidados, considerando as seis secretarias de cada um dos 26 estados brasileiros. Mas 6 respostas foram desprezadas por estarem incompletas ou em duplicidade. Todas as secretarias participaram da pesquisa, variando de 1 a 6 secretarias por estado, sendo 11,9% da amostra representada pelas Secretarias de Administração/Gestão, 21,4% pelas Secretarias de Fazenda/Receita/Tributação/Finanças, 28,6% pelas Secretarias de Planejamento, 23,8% pelas Secretarias de Educação, 9,5% pelas Secretarias de Saúde e 4,8% pelas Secretarias de Segurança/Defesa.



Dos 42 respondentes considerados, 23 são Secretários de Estado o que representa 54,8% da amostra. Os participantes em sua maioria são servidores de carreira (64,3%), do sexo masculino (66,7%), tendo experiência no setor público de 19,0 anos em média, apesar de terem em média 18,2 anos de experiência como gestores e 49,0 anos de idade. Os participantes têm formação superior em Economia (38,1%) Administração (7,1%) e Contabilidade (7,1%), em sua maioria.

O desempenho financeiro foi mensurado pelos seguintes índices:

- a) Independência financeira (IF):  $\text{Receita líquida de transferências/Receita total}$  (CARMELLI, 2002; CARMELLI; TISHLER, 2004; FREIRE *et al.*, 2007);
- b) Índice de liquidez (IL):  $\text{Ativo financeiro/Passivo financeiro}$  (CARMELLI, 2002; CARMELLI; TISHLER, 2004; FREIRE *et al.*, 2007; GARCÍA, 2003);
- c) Despesa total *per capita* (DTPer):  $\text{Despesa executada total/número de habitantes}$  (GARCÍA, 2003);
- d) Despesa de Investimento *per capita* (DIIPer):  $\text{(Despesa de inversões financeiras + despesa de investimento)/número de habitantes}$  (GARCÍA, 2003);
- e) Dívida *per capita* (DVPer):  $\text{Dívida total/número de habitantes}$  (GARCÍA, 2003);
- f) Índice de endividamento (IE):  $\text{Dívida de operações de crédito/receita corrente total}$  (GARCÍA, 2003).

Esses indicadores foram extraídos de fontes secundárias obtidas da base de dados Execução Orçamentária dos Estados (1995-2008), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), além de estatísticas de estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o ano de 2007.

#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a relação entre os recursos da gestão pública e o desempenho dos estados brasileiros, de modo a ratificar ou não a teoria da VBR que afirma que a criação ou gestão de recursos específicos é fonte de vantagem competitiva, resultando na diferenciação de desempenho entre as



organizações, que, nesse caso, são entendidas como estados nacionais. A criação e desenvolvimento de tais recursos tiveram ênfase na segunda fase da reforma gerencial, também chamada de NGP.

Os modelos sofisticados de relações de dependência não puderam estabelecer uma relação ótima, embora tenham apontado a dependência de algumas variáveis pela análise da técnica de regressão bivariada. O insucesso da aplicação dessas técnicas revela-se no tamanho da amostra, que, apesar de representativa, não é suficiente para a realização desses estudos de dependência. Entretanto, na impossibilidade de aumentar a amostra, buscou-se nas análises de interdependência, entender as relações existentes entre as variáveis na ânsia de permitir que novos estudos sejam possíveis a partir dos dados obtidos.

A análise de homogeneidade não estabelece relações causais. É uma técnica multivariada direcionada a variáveis categóricas, para que se possam visualizar associações entre as variáveis, permitindo a construção de um mapa perceptual: representação visual das percepções de um respondente. (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005).

Com esta técnica é possível analisar as relações entre todas as variáveis, de forma conjunta e simultânea, a partir de uma configuração simples e bidimensional, razão pela qual seu uso torna-se aplicável em ciências sociais, já que muitas variáveis estudadas e pesquisadas apresentam-se na forma qualitativa. [...] adaptada ao tratamento de dados de pesquisas em que as questões são relacionadas a respostas múltiplas. (FÁVERO *et al.*, 2009).

Trata-se de uma técnica exploratória, baseada na distribuição de frequência das variáveis. Podem ser utilizadas variáveis qualitativas (categóricas) ou quantitativas, desde que sejam categorizadas: uma forma tradicional de categorização é a divisão da amostra em quartis (ou percentis), atribuindo a cada quartil uma categoria diferente.

Segundo Pestana e Gajero (2005), essa técnica quantifica as variáveis qualitativas de forma a permitir sua representação gráfica e a separação entre as categorias das variáveis. É uma técnica similar à análise de correspondência, mas aplicada a duas ou mais variáveis.

Para este estudo, as variáveis IF, DTPer, DIIPer, DVPer, IE, IL e IDH foram categorizadas utilizando a separação por quartil para compor cada categoria. As demais variáveis ( $CULT_i$ ,  $CID_j$ ,  $RH_k$  e  $SIST_m$ )<sup>3</sup> foram categorizadas da seguinte forma:

<sup>3</sup> Em que:  $i$  varia de 1 a 9;  $j$  varia de 1 a 5;  $k$  varia de 1 a 6;  $m$  varia de 1 a 5.



- avaliação < 5 pontos;
- 5 pontos ≤ avaliação < 7 pontos;
- 7 pontos ≤ avaliação < 9;
- e avaliação ≥ 9 pontos.

O pressuposto da aplicação da técnica é que as variáveis, duas a duas, não sejam independentes. Para isso, rejeita-se a hipótese nula do teste Qui-quadrado, que verifica a igualdade das frequências: não interdependência entre as variáveis. As variáveis escolhidas foram CULT2, CULT5, CULT7, CULT8, CID4, CID5, RH2, RH3, RH4, RH6, SIST1, SIST3.

Por outro lado, o teste estabelece associações válidas entre as variáveis, como pode ser visto no Apêndice I. De acordo com as associações estabelecidas, pode-se verificar que 100% dos estados com independência financeira maior que 0,78 concordaram que as reclamações e sugestões dos cidadãos são tratadas, avaliando item com nota entre 7 e 8,99. Outra informação é que dos estados estudados, 80% concordam com nota maior que 7 pontos que os funcionários são treinados de forma a estarem aptos à realização de suas tarefas. Para os estados que têm um endividamento menor que 0,53 vezes a receita corrente líquida de transferências correntes, 40% concordam com a afirmativa de que existe uma elevada participação dos servidores nos processos, decisões e na sua implementação, com nota superior a 9 pontos.

As variáveis IF, DTPer e SIST1 foram suprimidas da análise em virtude de não serem relevantes em nenhuma das duas dimensões. (PESTANA; GAGEIRO, 2005, p. 215). O Apêndice II evidencia a proximidade das variáveis à origem e suas baixas medidas de discriminação.

O *eigenvalue* da amostra define a variância total explicada pelas dimensões. Após a supressão da variável CID, o valor verificado foi 90,0% (*fit*), sendo 56,1% explicada pela dimensão 1 e 33,9% explicada pela dimensão 2. O mapa perceptual constante do Apêndice III revela dois agrupamentos de variáveis categóricas. Esses dois agrupamentos, A e B, caracterizam-se pela presença relevante de variáveis RECURSOS avaliadas, em sua maioria, com nota maior que 9 e com nota entre 7 e 8,99, respectivamente. Quadro 3.



**Quadro 3 - Agrupamentos das variáveis**

	<b>AGRUPAMENTO A</b>	<b>AGRUPAMENTO B</b>	<b>SEM AGRUPAMENTO</b>
<b>RECURSOS</b>	Nota $\geq 9$	$7 \leq \text{Notas} < 9$	Nota $< 7$
<b>IDH</b>	$0,77 < \text{IDH} \leq 0,79$	$0,79 < \text{IDH} \leq 0,84$	$\text{IDH} > 0,84$ e $\text{IDH} \leq 0,77$
<b>DII</b>	$\text{DII} > 252$	$78 < \text{DII} \leq 252$	$\text{DII} \leq 78$
<b>DV</b>	$\text{DV} \leq 1,669$	$1.669 < \text{DV} \leq 3.131$	$\text{DV} > 3.131$
<b>IE</b>	$0,53 < \leq 1,48$	$1,48 < \text{IE} \leq 3,09$	$\text{IE} > 3,09$ e $\text{IE} < 0,53$
<b>IL</b>	$\text{IL} > 1,77$	$\text{IL} \leq 1,77$	

Nota-se que, associados a essas variáveis RECURSOS, se encontram, em geral, categorias das variáveis DESEMPENHO que revelam IDH relativamente alto, despesa em investimentos e inversões financeiras acima de R\$ 78 *per capita*, dívida total por habitante inferior a R\$ 3.131, índice de endividamento entre 0,53 e 3,09 vezes o valor das receitas correntes líquidas das transferências correntes.

De forma dispersa ou ligadas à origem encontram-se as categorias extremas do IDH e do IE, bem como o baixo investimento em infraestrutura e o alto endividamento. Associadas a elas, estão as categorias das variáveis RECURSOS que obtiveram notas inferiores a 7 pontos (Quadro 3).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES E POSSÍVEIS EXTENSÕES

Os recursos gerenciais estratégicos foram objeto de pesquisa da VBR como fonte de vantagem competitiva e responsáveis pelo desempenho diferenciado entre as organizações. Embora os estudos direcionados ao setor público tenham sido escassos, isso não inviabilizou a construção desta pesquisa que teve como objetivo secundário o desenvolvimento de um constructo teórico relacionado às mudanças recentes do setor público à VBR. Poucos estudos internacionais trouxeram para o meio público a VBR e no país, não foi encontrada tal relação.

De acordo com esse constructo, as reformas gerenciais da administração pública apoiadas no modelo da NGP trouxeram para o ente governamental uma visão de estratégia até então vislumbrada apenas no meio privado. O desenvolvimento dessa estratégia é um dos fatores que influenciam a performance financeira e socioeconômica dos Estados, pois se utiliza de recursos gerenciais



estratégicos para promover eficiência, eficácia e efetividade do desempenho público. É pela utilização e gerenciamento dos recursos gerenciais estratégicos, que são raros, valiosos, não substituíveis, não imitáveis, que a performance financeira e socioeconômica dos Estados é alterada, na promoção diferenciada de eficiência, eficácia e efetividade do desempenho público.

A pesquisa teve, ainda, como objetivo secundário a identificação de variáveis de recursos gerenciais estratégicos. Mediante a aplicação de questionário estruturado tipo survey aos secretários de estado das secretarias de administração, planejamento, fazenda, receita, educação, saúde e segurança dos 26 estados brasileiros, as variáveis referentes aos recursos gerenciais estratégicos puderam ser obtidas. Esse questionário teve como objetivo principal capturar a percepção dos secretários a respeito da gestão pública desenvolvida nos estados brasileiros, o que se revela como inovação da pesquisa pela abrangência constatada.

O trabalho foi possível pela participação de 48 membros de secretarias estaduais ocupantes de cargos gerenciais, dos quais 53% foram Secretários de Estado. Certamente, o resultado final verificado seria diferente se, ao invés desses participantes, a pesquisa tivesse sido direcionada aos servidores ou funcionários que trabalham diretamente com os cidadãos-usuários dos serviços públicos. Dessa forma, sugere-se, como forma de aprimorar a pesquisa, a realização de uma triangulação entre gerentes e servidores em geral, de forma a reduzir o viés e capturar a percepção dos extremos.

Por último, o trabalho teve como objetivo a descrição da relação existente entre os recursos gerenciais estratégicos e o desempenho do setor público e tal objetivo foi alcançado por meio de métodos de análise multivariada de interdependência (análise de correspondência e de homogeneidade).

A pesquisa demonstrou que os melhores indicadores orçamentários, econômico-financeiros e de desenvolvimento social estão associados aos estados que possuem uma boa avaliação da cultura organizacional gerencial, da visão orientada para o cidadão, do capital humano e da gestão dos sistemas de informações. Tabela 1.



Tabela 1 - Relação entre as variáveis DESEMPENHO e RECURSOS

Variáveis com avaliação igual ou superior a 9 pontos	80% ou mais da amostra deste quartil	$\chi^2$
As reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, são tratadas.	<b>0,42 &lt; IF ≤ 0,66</b>	0,070
	<b>0,77 &lt; IDH ≤ 0,79</b>	0,070
As principais ações decorrentes de reclamações e sugestões são informadas aos cidadãos-usuários.	<b>DII &gt; 252</b>	0,059
A gestão de informação é utilizada para promover a integração da organização com seus cidadãos-usuários, sociedade, fornecedores e parceiros.	<b>807 &lt; DV ≤ 1.669</b>	0,044
	<b>0,53 &lt; IE ≤ 1,48</b>	0,044
Os principais sistemas de informações são definidos, desenvolvidos, implantados e atualizados, visando atender às necessidades identificadas da secretaria e dos usuários.	<b>1,77 &lt; IL ≤ 2,53</b>	0,024
Os servidores e funcionários são estimulados a gerar novas idéias, buscar inovações e melhorias.	<b>0,77 &lt; IDH ≤ 0,79</b>	0,025

Este estudo foi limitado por seu escopo de análise ser apenas os estados federativos, embora as políticas públicas, de fato, sejam implementadas em nível municipal. Sugere-se para pesquisas futuras que a análise seja estendida a todos os entes subnacionais e à União, podendo até mesmo traçar um comparativo sobre os estágios de modernização da reforma na administração pública, considerando as diferenças entre as esferas de governo.

Esta pesquisa não teve caráter preditivo. Pretendeu-se descrever a amostra e apontar indícios para pesquisas futuras. Dessa forma, não é possível a generalização dos achados, nem tampouco a inferência a respeito de outra amostra. O estudo limita-se aos estados federativos brasileiros, considerando os recursos tratados pelo questionário e as variáveis de desempenho explicitadas, bem como as percepções dos secretários que, atualmente, se encontram em exercício no serviço público estadual.

Embora tenha limitações, o trabalho propicia reflexões a respeito do alcance dos resultados. Dentro da área acadêmica, os achados incitam pesquisas a respeito do desempenho público, relacionando-o com a escolha da estratégia e o desenvolvimento dos recursos estratégicos gerenciais, especialmente no que tange à cultura organizacional, ao capital humano, ao foco no cidadão e à gestão do sistema de informações, que foram tratados pela reforma gerencial. Trata-se de trazer para o setor público questões comportamentais que afetam, direta ou indiretamente, a *performance* organizacional.



Outra evidenciação relevante é a identificação de recursos que sejam fonte de vantagem competitiva sustentável no setor público pela ótica da VBR. Para a administração pública, de forma prática, o estudo propicia reflexões a respeito da relação custo/benefício de se criarem recursos gerenciais estratégicos. Uma vez que recursos já instalados podem ser menos onerosos de gerenciar e desenvolver que a obtenção de outros no mercado (BARNEY, 1986), isso implica o mapeamento de capacidades, habilidades, competências que podem ser fonte de vantagem competitiva no setor público, provedoras de maior desempenho, sem contudo, representar maior dispêndio.

De acordo com Carmeli (2006), a perspectiva de estratégia organizacional pode ter um potencial de trazer satisfatórias explicações a respeito da variação da performance nas organizações públicas, bem como a possibilidade de criar políticas públicas diferenciadas, de forma que essas possam produzir produtos e resultados melhores.

Pela ótica das organizações públicas, os resultados da pesquisa contribuem para ratificar o desenvolvimento da cultura organizacional, que utiliza como modelo a corrente gerencialista. Isso implica avanços no processo de formulação e implementação das políticas públicas e criação de novos mecanismos de identificação e mensuração de desempenho para acompanhamento dos programas sociais.

Metcalf (1993) avalia positivamente a reforma gerencial iniciada por Thatcher no seu primeiro mandato e que se estendeu por mais quatro mandatos, concluindo a década de 80 com sucesso. Segundo esse autor, agora, as questões devem ser sobre qual forma de administração pública gerencial é mais apropriada, ao invés de outras perguntas que dentre as quais desejam saber se a reforma administrativa é relevante ou não. Este estudo pretendeu apontar alguns caminhos para onde esta pesquisa pode ser direcionada.



## REFERÊNCIAS

BARNEY, Jay B. *Strategic factor markets: Expectations, luck and business strategy*. **Management Science**, USA, v. 32, n. 10, p.1231-1241, 10/1986.

\_\_\_\_\_. *Firm resources and sustained competitive advantage*. **Journal of Management**, Texas, v. 17, n. 1, p.99-120, 03/1991.

BARZELAY, Michael. *The new public management: improving research and policy dialogue*. New York: Russel Sage Foundation, p. 218, 2001.

BOYNE, George A. *Public and private management: what's the differences?* **Journal of Management Studies**, v. 39, n. 1, p. 97-122, 2002.

BOZEMAN, Barry. **All organizations are public**. London: Jossey-Bass, 1987.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília: MARE, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

CARMELI, Abraham. *Strategic human capital and the performance of public sector organizations*. **Scandinavian Journal of Management**, v. 20, p. 375-392, 2004.

\_\_\_\_\_. *How fiscally distressed local government authorities can create public value*. **International Public Management Review**, v. 7, n. 1, p. 118-136, 2006.

\_\_\_\_\_; TISHLER, Ashler. *The relationships between intangible organizational elements and organizational performance*. **Strategic Management Journal**, v. 25, p. 1257-1278, 2004.

CHENHALL, Robert H. *Theorizing Contingencies in Management Control Systems Research*. In: CHAPMAN, Christopher S. *et al. Handbook of Management Accounting Research: Volume I*. Cap. 6, p. 163-205. Oxford: Elsevier, 2007.

DIERICKX, Ingemar; COOL, Karel. *Asset Stock Accumulation and Sustainability of Competitive Advantage*. **Management Science**, USA, v. 35, n. 12, p.1504-1511, 12/1989.



FÁVERO, Luiz P. *et al.* **Análise de dados**: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FREIRE, Fátima S. *et al.* **Finanças Públicas Municipais**: indicadores de desempenho fiscal do nordeste brasileiro. Brasília: UFC, 2007.

GARCÍA, Ana C. *Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores*. **Revista Española de Financiación y Contabilidad**, v. 32, n. 118, p.661-692, 07-09/2003.

HAIR JUNIOR, Joseph F. *et al.* **Multivariate data analyses**. 6. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2005.

KETTL, Donald F. *The global revolution in public management: driving themes, missing links*. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 16, p. 446-62, 1997.

KNOTT, Jack H. *Comparing public and private management: cooperative effort and principal-agent relationships*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 3, n. 1, p. 93-119, 1993.

METCALFE, Les. *Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher*. **International Political Science Review**: Public Administration and Political Change, Ireland, v. 4, n. 14, p.351-371, 10/1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1601365>>. Acesso em: 14/07/2008.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Reading, Mass: Addison-wesley, 1995.

PESTANA, Maria H.; GAGEIRO, João N. **Análise de Dados para as Ciências Sociais - A complementaridade do SPSS**. 4. Ed. Lisboa: Silabo, 2005.

POLLITT, Christopher. *Justification by works or by faith: evaluating the new public management*. **Evaluation**, v. 1, n. 2, p. 133-154, 10/1995.

POOLE, Michael *et al.* *Over 20 years: a test of the 'convergence thesis'*. **Public Administration**, v. 84, n. 4, p. 1051-1076, 2006.



RAMOS-RODRÍGUES; Antonio-Rafael; RUÍZ-NAVARRO, José. *Changes in the intellectual structure of strategic management research: a bibliometric study of the strategic management journal, 1980–2000*. **Strategic Management Journal**, v. 25, p. 981-1004, 2004.

SÁ, Mychelle C. B.; FÁVERO, Luiz P. L. Avaliação da gestão pública sob a ótica do modelo de excelência da gestão pública. *In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE E AUDITORIA*, 12, 2008, Aveiro. **Anais...** Portugal: Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria, 2008.

VAN DER WAL, Zeger; *et al.* *What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector*. **Public Administration**, v. 86, n. 2, p. 465-482, 2008.

WALTER, Silvana Anita; SILVA, Eduardo Damião. Visão Baseada em Recursos: um Estudo Bibliométrico e de Redes Sociais da Produção Científica da Área de Estratégia do EnANPAD 1997-2007. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD*, 32., 2008. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

WERNERFELT, Birger. *A Resource-based View of the Firm*. **Strategic Management Journal**, USA, v. 5, n. 2, p.1504-1511, 12/1984.



**APÊNDICE I – TESTE QUI-QUADRADO DAS VARIÁVEIS (CROSSTABS)**

<b>INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA</b>		<b>IF &lt;= 0,42</b>	<b>0,42 &lt; IF &lt;= 0,66</b>	<b>0,66 &lt; IF &lt;= 0,78</b>	<b>IF &gt; 0,78</b>	<b>X²</b>	
As reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, são tratadas.	De 7 a 8,99	40%	20%	60%	100%	0,070	CID4
	Maior e igual a 9	60%	80%	40%	0%	0,070	
<b>DESPESA TOTAL PER CAPITA</b>		<b>DT &lt;= 1.392</b>	<b>1.392 &lt; DT &lt;= 1.839</b>	<b>1.839 &lt; DT &lt;= 2.395</b>	<b>DT &gt; 2.395</b>	<b>X²</b>	
Os servidores e funcionários possuem habilidades profissionais para realizar sua tarefa com sucesso.	De 7 a 8,99	60%	60%	100%	20%	0,082	RH4
	Maior e igual a 9	20%	0%	0%	60%	0,082	
<b>DESPESA DE INVESTIMENTO PER CAPITA</b>		<b>DII &lt;= 78</b>	<b>78 &lt; DII &lt;= 92</b>	<b>92 &lt; DII &lt;= 252</b>	<b>DII &gt; 252</b>	<b>X²</b>	
Os gerentes tomam decisões, comunicam e implementam ações, assegurando o envolvimento de todas as partes interessadas.	De 7 a 8,99	40%	80%	60%	40%	0,052	CULT2
	Maior e igual a 9	0%	0%	0%	60%	0,052	
Os gerentes atuam pessoalmente na busca de novas oportunidades para a organização.	De 7 a 8,99	60%	100%	80%	40%	0,029	CULT8
	Maior e igual a 9	0%	0%	0%	60%	0,029	
As principais ações decorrentes de reclamações e sugestões são informadas aos cidadãos-usuários.	De 7 a 8,99	40%	80%	80%	20%	0,059	CID5
	Maior e igual a 9	20%	20%	0%	80%	0,059	
Os servidores e funcionários são treinados de forma que eles estejam aptos a realizar os seus trabalhos com sucesso.	De 7 a 8,99	20%	80%	60%	20%	0,027	RH2
	Maior e igual a 9	20%	20%	0%	60%	0,027	
Os servidores e funcionários detêm experiência profissional adequada para realizar sua tarefa com sucesso.	De 7 a 8,99	0%	80%	80%	40%	0,006	RH3
	Maior e igual a 9	20%	20%	0%	60%	0,006	
Os servidores e funcionários possuem habilidades profissionais para realizar sua tarefa com sucesso.	De 7 a 8,99	20%	100%	80%	40%	0,011	RH4
	Maior e igual a 9	20%	0%	0%	60%	0,011	



<b>DIVIDA TOTAL PER CAPITA</b>		<b>DV &lt;= 807</b>	<b>807 &lt; DV &lt;= 1.669</b>	<b>1.669 &lt; DV &lt;= 3.131</b>	<b>DV &gt; 3.131</b>	<b>X<sup>2</sup></b>	
Existe uma elevada participação dos servidores e funcionários nos processos, decisões, e sua implementação.	De 7 a 8,99	20%	60%	60%	20%	0,054	CULT7
	Maior e igual a 9	20%	40%	0%	0%	0,054	
Os líderes são avaliados e estimulados em relação às competências desejadas pela organização.	De 7 a 8,99	40%	0%	80%	60%	0,050	RH6
	Maior e igual a 9	0%	60%	0%	0%	0,050	
A gestão de informação é utilizada para promover a integração da organização com seus cidadãos-usuários, sociedade, fornecedores e parceiros.	De 7 a 8,99	40%	20%	80%	60%	0,044	SIST3
	Maior e igual a 9	60%	80%	0%	0%	0,044	
<b>INDICE DE ENDIVIDAMENTO</b>		<b>IE &lt;= 0,53</b>	<b>0,53 &lt; IE &lt;= 1,48</b>	<b>1,48 &lt; IE &lt;= 3,09</b>	<b>IE &gt; 3,09</b>	<b>X<sup>2</sup></b>	
Existe uma elevada participação dos servidores e funcionários nos processos, decisões, e sua implementação.	De 7 a 8,99	20%	60%	60%	20%	0,054	CULT7
	Maior e igual a 9	40%	20%	0%	0%	0,054	
Os gerentes atuam pessoalmente na busca de novas oportunidades para a organização.	De 7 a 8,99	20%	100%	100%	60%	0,015	CULT8
	Maior e igual a 9	60%	0%	0%	0%	0,015	
A gestão de informação é utilizada para promover a integração da organização com seus cidadãos-usuários, sociedade, fornecedores e parceiros.	De 7 a 8,99	40%	20%	80%	60%	0,044	SIST3
	Maior e igual a 9	60%	80%	0%	0%	0,044	
<b>INDICE DE LIQUIDEZ</b>		<b>IL &lt;= 0,83</b>	<b>0,83 &lt; IL &lt;= 1,77</b>	<b>1,77 &lt; IL &lt;= 2,53</b>	<b>IL &gt; 2,53</b>	<b>X<sup>2</sup></b>	
Os servidores e funcionários são treinados de forma que eles estejam aptos a realizar os seus trabalhos com sucesso.	De 7 a 8,99	60%	60%	40%	20%	0,055	RH2
	Maior e igual a 9	0%	0%	60%	40%	0,055	
Os principais sistemas de informações são definidos, desenvolvidos, implantados e atualizados, visando atender às necessidades identificadas da secretaria e dos usuários.	De 7 a 8,99	20%	80%	0%	60%	0,024	SIST1
	Maior e igual a 9	40%	20%	100%	40%	0,024	



<b>INDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO</b>		<b>IDH &lt;= 0,77</b>	<b>0,77 &lt; IDH &lt;= 0,79</b>	<b>0,79 &lt; IDH &lt;= 0,84</b>	<b>IDH &gt; 0,84</b>	<b>X<sup>2</sup></b>	
Os servidores e funcionários são estimulados a gerar novas idéias, buscar inovações e melhorias.	De 7 a 8,99	40%	0%	80%	60%	0,025	CULT5
	Maior e igual a 9	0%	80%	0%	20%	0,025	
Existe uma elevada participação dos servidores e funcionários nos processos, decisões, e sua implementação.	De 7 a 8,99	20%	20%	80%	40%	0,011	CULT7
	Maior e igual a 9	0%	60%	0%	0%	0,011	
As reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, são tratadas.	De 7 a 8,99	40%	20%	60%	100%	0,070	CID4
	Maior e igual a 9	60%	80%	40%	0%	0,070	
As principais ações decorrentes de reclamações e sugestões são informadas aos cidadãos-usuários.	De 7 a 8,99	80%	0%	60%	80%	0,091	CID5
	Maior e igual a 9	20%	60%	40%	0%	0,091	







---

## AUTORIA

**Mychelle Celeste Batista de Sá** – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Endereço eletrônico: [mychelle.sa@planejamento.gov.br](mailto:mychelle.sa@planejamento.gov.br)

**Luiz Paulo Lopes Fávero**  
Endereço eletrônico: [lpfaver@usp.br](mailto:lpfaver@usp.br)



## UMA NOVA ABORDAGEM PARA INTERAÇÃO ENTRE O PLANO ESTRATÉGICO E A GESTÃO PARA RESULTADO

Francisco Antonio Caldas de Andrade Pinto  
José Eduardo Sabóia Castello Branco  
Paula Lemos Azem

### RESUMO

As ações da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro encontram-se orientadas ao fortalecimento do ciclo da gestão pública, compreendido como a integração das funções de planejamento, execução, controle e avaliação. Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo apresentar uma nova abordagem entre o plano estratégico e o conceito de “gestão para resultados” orientada pela proposta de planejamento estratégico reverso. Buscou-se, em seguida, apresentar as fases subsequentes desta metodologia que visa conferir maior efetividade no planejamento estadual. Pretende-se, com essa iniciativa, dar continuidade na modernização da gestão pública no Estado do Rio de Janeiro, fazendo com que tanto a formulação, implantação e o monitoramento de políticas públicas ocorram dentro de elevados patamares de eficiência, eficácia e efetividade, conferindo maior qualidade ao gasto público e melhores condições de vida aos cidadãos fluminenses.



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 OBJETIVOS.....	6
3 METODOLOGIA.....	6
4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REVERSO.....	6
5 GESTÃO POR RESULTADOS ATRAVÉS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REVERSO.....	13
5.1 Definição do Quadro de Indicadores Finalísticos.....	13
5.2 Fixação e Validação de Metas.....	14
5.3 Estabelecimento da Carteira de Projetos Públicos Estratégicos.....	15
5.4 Hierarquização da Carteira de Projetos.....	16
5.5 Alocação dos Projetos ao PPA.....	19
5.6 Sistemática de Contratualização.....	19
5.7 Sistemática de Acompanhamento e Controle.....	19
6 CONCLUSÕES.....	20
REFERÊNCIAS.....	21



## 1 INTRODUÇÃO

A crise do Estado no Brasil, abrangendo a União e seus entes federativos, se manifestou de forma mais evidente como uma crise fiscal, a partir do início da década de 80. O enfraquecimento da capacidade de investimento do Estado desde então esteve associado de forma decisiva com a queda nas taxas de crescimento econômico, gerando uma inflexão em relação ao ciclo de crescimento acelerado que tinha caracterizado o período compreendido entre as décadas de 50 e 70.

De forma menos evidente, mas ganhando ao longo dos anos importância crescente, o declínio da poupança estatal vai se associar ao crescimento acentuado das despesas com a manutenção da administração pública, em especial das despesas de pessoal. Logo o tema da Reforma do Estado ganhou importância central na agenda dos governos federal, estaduais e municipais.

O caso brasileiro e suas circunstâncias se inserem dentro de um movimento mais amplo de transição em direção a novas formas de organização estatal, dos mercados e dos regimes políticos em todo o mundo. O colapso dos Estados intervencionistas foi impulsionado pela globalização econômica, acarretando novos desafios para a reorganização destes. O incremento do comércio e dos fluxos de investimentos e de informação engendrou um cenário que conduziu à obsolescência das políticas de protecionismo nacional ou de desenvolvimento autarquizante, colocando em xeque o modelo de Estado intervencionista do pós-guerra. Ao mesmo tempo, a onda democrática dos anos 80 produziu o quase simultâneo colapso dos regimes socialistas e do autoritarismo burocrático na América Latina.

Ao longo dos anos 80 e 90 na América Latina construiu-se a percepção de que a retomada do desenvolvimento em bases sustentáveis em longo prazo exigia a reconstrução do Estado. Sendo assim, num primeiro momento, a adaptação às novas condições da economia internacional produziu políticas com direcionamento restrito à tentativa de promover a pura e simples redução do aparato estatal e a retirada do Estado da atividade econômica.

Posterior a esta redução do Estado, este procurou se reestruturar, redesenhando sua estrutura e procurando constantes ganhos de eficiência e eficácia, com destaque para as iniciativas de Gestão para Resultados - GpR.



A GpR pode ser conceituada como um marco conceitual cuja função é a de propiciar às organizações públicas uma direção efetiva e integrada no que respeita à:

- otimização do processo de criação de valor público, assegurando-lhe a máxima eficiência, eficácia e efetividade;
- realização dos objetivos governamentais; e
- melhora de forma contínua suas instituições.

Como relata Perdicaris (2010), as origens da GpR remetem à administração por performance, baseada nos movimentos de mensuração de desempenho no início do século XX, principalmente nos Estados Unidos. Em uma segunda fase, este movimento se internacionaliza e agrega experiências de outros países. Na fase atual, os resultados a serem alcançados direcionam as ações das organizações, e a adoção da GpR se torna uma tendência nas reformas administrativas recentes. O bordão “não se pode gerenciar aquilo que não se pode medir” se torna comum na administração pública.

A orientação para resultados, como dito anteriormente, tem suas origens na administração privada, porém seu uso foi disseminado no setor público a partir do movimento de reformas administrativas pautadas pela Nova Gestão Pública – NGP. Inicialmente implantadas em meio a um contexto de crise fiscal, em países como Inglaterra, na era Thatcher, e nos Estados Unidos, no Governo Reagan, seguidos por outros países na Europa e Oceania, as experiências de reforma do Estado no âmbito da NGP trouxeram inicialmente uma visão fortemente fiscal e orçamentária. No entanto, com o amadurecimento do processo, acabaram por incorporar outros enfoques como a ênfase no papel do cidadão, a orientação para a melhoria do serviço público e a ampliação da *accountability* como forma de fortalecer a legitimidade dos governos.

Definir resultados para o Estado passa por questionamentos quanto ao seu papel, pela definição de estratégias coerentes para atingir o resultado desejado e, uma vez definido, determinar como esse resultado será mensurado. Abrange, portanto, uma análise profunda das estratégias de governo, para que as ações dos diferentes agentes governamentais passem a ser dirigidas a objetivos preestabelecidos.



Levantamento da OECD (2005), relativamente a seus países membros, mostra que:

- em 60% deles o desempenho das organizações estatais é continuamente monitorado de sorte a se verificar o atingimento de metas pré-estabelecidas;
- Estados Unidos, Austrália, Holanda, Noruega e Nova Zelândia aplicam a GpR em praticamente todos seus ministérios;
- Bélgica, Canadá e Alemanha usam a GpR em 25% dos seus planos e programas.

Na América Latina, em países como Chile e Brasil, a GpR adquiriu especial importância quando instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a fomentá-la na implementação de reformas no serviço público, como salienta Corrêa (2007).

No Brasil, diversos estados adotaram os princípios básicos da GpR, como Minas Gerais, São Paulo, Ceará e Espírito Santo, com destaque para o primeiro deles, que fez dessa ferramenta um dos elementos básicos de seu choque de gestão.

No Estado do Rio de Janeiro - ERJ, em que pesem as importantes receitas oriundas da exploração de petróleo, surgiu um quadro de involução ou estagnação econômica em muitos setores ao longo da última década, que contingência sobremaneira a capacidade de investimento do poder público em setores sociais básicos.

Objetivando-se a reversão desse processo, foi iniciado no Estado, pelo atual Governo, um vigoroso processo de reforma da gestão pública, com a adoção de algumas medidas impactantes, como por exemplo:

- elaboração de plano estratégico e de sistemática de acompanhamento de projetos estruturantes;
- substancial redução do efeito de pessoal das empresas estatais, aproximando-o das respectivas lotações ideais;
- implantação de novos sistemas corporativos de tecnologia da informação nas áreas de recursos humanos e de compras, e da modernização do atual sistema de informações gerenciais;



- auditoria pormenorizada do maior item de gasto do Estado que é a folha de pagamento;
- revisão do papel e da missão das empresas estatais.

Contudo, é preciso ampliar o universo das ações de gestão, num ritmo ainda mais acelerado: a população fluminense está a requerer mudanças significativas nos serviços de saúde, educação e segurança pública, o que exigirá recursos que, em grande medida, somente poderão advir do processo de reforma do setor público.

## **2 OBJETIVOS**

O presente artigo tem como objetivo apresentar a sistemática da gestão por resultados orientada na proposta do planejamento estratégico reverso.

## **3 METODOLOGIA**

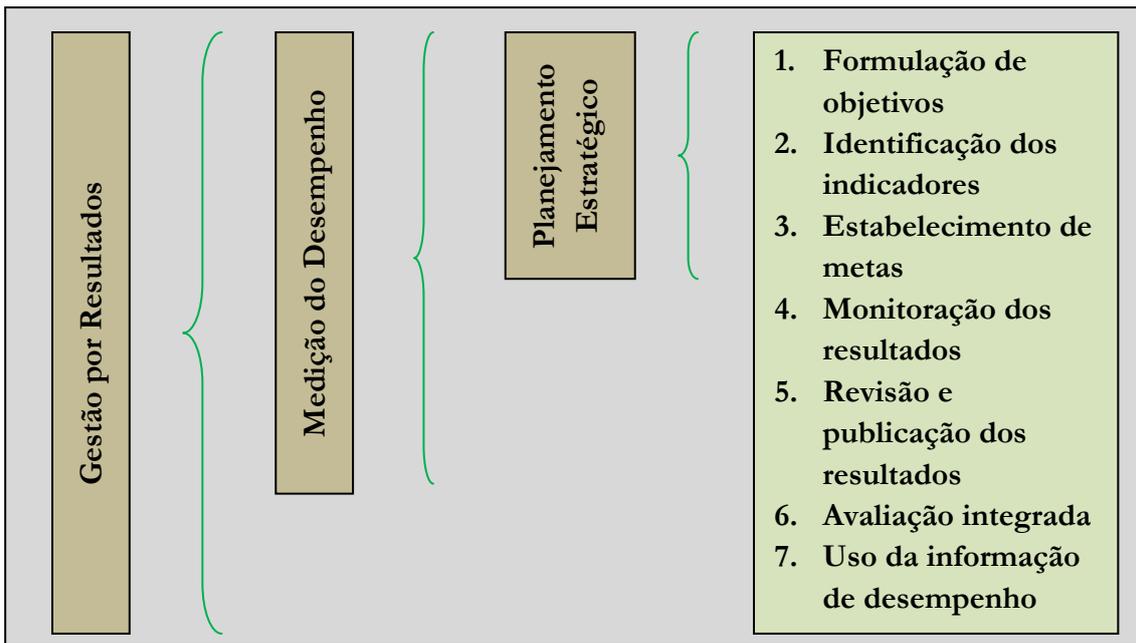
A metodologia utilizada, neste artigo, consiste em um levantamento bibliográfico, onde estão presentes os temas da nova gestão pública, planejamento estratégico, gestão por resultado, governança, além da análise documental dos planos estratégicos de estados selecionados.

Buscou-se com o levantamento bibliográfico e os planos estratégicos estudar e comparar as diversas metodologias utilizadas atualmente na administração pública e, posteriormente, apresentar uma nova orientação para desenvolvimento do plano estratégico e suas etapas subsequentes.

## **4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REVERSO**

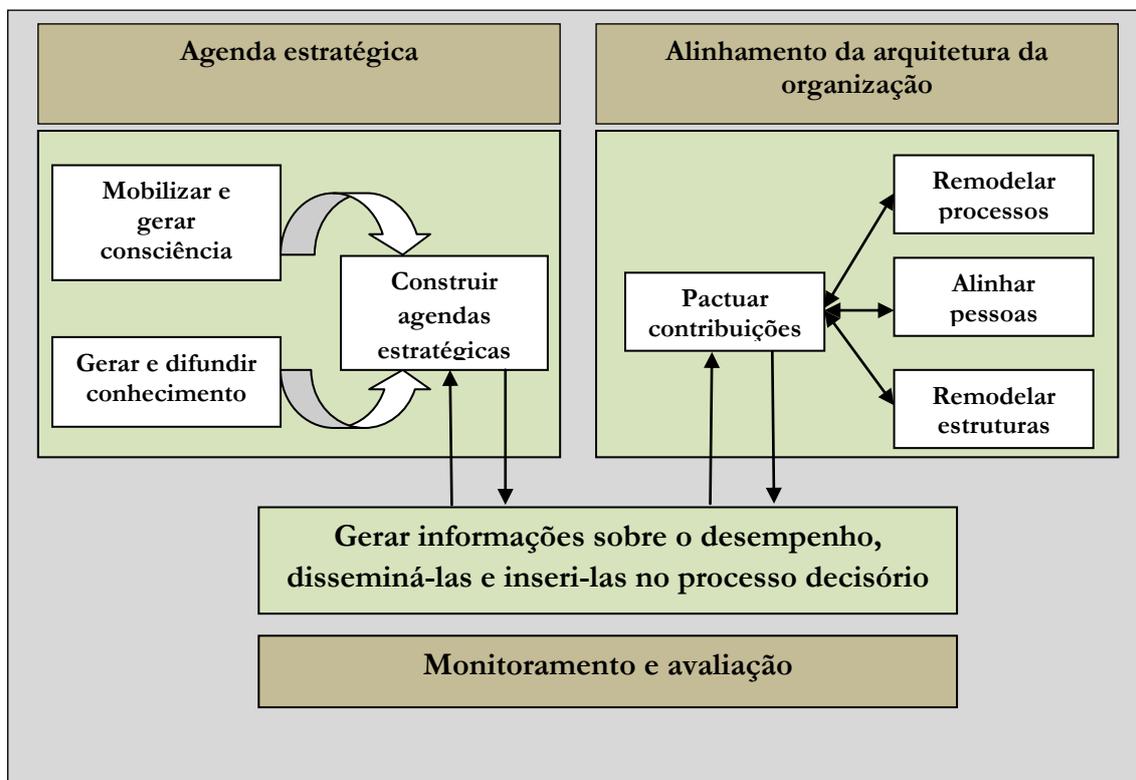
O planejamento estratégico reverso tem como base a implantação da sistemática de gestão por resultados que segue, via de regra, o ilustrado na figura 1 (OECD, 2000), como também, outro processo, mais amplo que o anterior, denominada “gestão matricial de resultados”, que tem sua estruturação básica mostrada na figura 2 (Martins e Marini, 2010).





Fonte: OECD, 2000.

Figura 1: Roteiro do processo de gestão por resultados



Fonte: Martins e Marini (2010).

Figura 2: Metodologia da gestão matricial de resultados



No caso brasileiro, alguns estados da federação como Ceará, Minas Gerais, Espírito Santo e o Distrito Federal adotaram a GpR como ferramenta de trabalho.

No estado de Minas Gerais, onde essa metodologia se encontra largamente disseminada, os objetivos estratégicos, como resultado de seu Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2007 – 2023), se concentraram em 13 áreas de resultados (Seplag-MG, 2009). Para essas áreas foi inicialmente elencado um conjunto de 106 indicadores-chave, também denominados de indicadores finalísticos ou ainda de indicadores de impacto. Atualmente, o conjunto inicial de indicadores foi revisto, existindo um elenco de 104 indicadores (mantidas as áreas de resultados originais), sendo que:

- 38 indicadores foram preservados na íntegra;
- 26 indicadores foram preservados conceitualmente, porém operacionalizados através de *proxies*;
- 40 indicadores são novos, aderentes, contudo aos objetivos estratégicos do PMDI.

No Espírito Santo, outro estado do Sudeste, o planejamento estratégico, abrangendo o horizonte de 2025, também foi estruturado em 11 áreas de resultados (Espírito Santo, 2006), com o conseqüente desenho de 38 indicadores-chave ou finalísticos, muito embora numa análise mais rigorosa alguns desses indicadores possam ser considerados como setoriais e não finalísticos.

De forma mais modesta, o Estado do Rio de Janeiro - ERJ, no seu Plano Estratégico 2007 – 2010, concebeu 9 áreas de resultados (Seplag-RJ, 2007). Não foram estabelecidos indicadores finalísticos específicos para área de resultado, a despeito de existir um conjunto de cerca de 24 indicadores-chave agrupados numa única visão de futuro (2027).

Outra iniciativa que se pode apontar no mesmo sentido, conduzida pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, consistiu no Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, documento que prevê 31 objetivos estratégicos a serem demandados e buscados em 13 áreas temáticas, no período de 2006 a 2015. Estabeleceram-se, para cada objetivo, os indicadores pertinentes e as metas a serem alcançadas.



Um comparativo entre as áreas de resultados dos três estados do Sudeste (considerando, para o Estado do Rio de Janeiro, tanto o Plano Estratégico do Governo do Estado quanto o Mapa do Desenvolvimento da FIRJAN), tendo como base o caso de maior amplitude (Minas Gerais) é mostrado na tabela 1, ficando evidenciada uma grande similitude entre as referidas áreas.



<b>ÁREAS DE RESULTADOS</b>			
<b>MINAS GERAIS</b>	<b>ESPIRITO SANTO</b>	<b>RIO DE JANEIRO</b>	
		<b>Plano Estratégico (Governo do Estado)</b>	<b>Mapa do Desenvolvimento (FIRJAN)</b>
<b>Defesa social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução drástica e definitiva da violência e da criminalidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconquista da segurança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segurança e combate à criminalidade</li> </ul>
<b>Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção de um desenvolvimento mais equilibrado entre a região metropolitana, o litoral e o interior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Comparável ao desenvolvimento do Norte / Noroeste Fluminense</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interiorização e arranjos produtivos locais</li> </ul>
<b>Educação de qualidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento do capital humano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento do capital humano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação e saúde</li> </ul>
<b>Vida saudável</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Não prevista explicitamente</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação das ações preventivas e modernização do sistema de saúde</li> </ul>	
<b>Inovação, tecnologia e qualidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Não prevista explicitamente</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inovação tecnológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir um Estado forte, capaz de oferecer ao mercado global produtos e serviços de alto valor agregado e qualidade reconhecida (<i>adaptado</i>)</li> </ul>
<b>Investimento e valor agregado da produção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificação econômica, agregação de valor à produção</li> <li>• Estabelecimento de alianças estratégicas regionais para desenvolver oportunidades de desenvolvimento integrado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento econômico e atração de investimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados para o Rio de Janeiro: ... (ii) crescimento econômico</li> <li>• Competitividade empresarial</li> <li>• Segmentos âncora: cadeia do petróleo e gás, turismo e indústria do conhecimento (<i>adaptado</i>)</li> <li>• Exportação de produtos e serviços</li> </ul>
<b>Logística de integração e</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcance de níveis crescentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura urbana e logística</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura e logística</li> </ul>



<b>desenvolvimento</b>	de eficiência, integração e acessibilidade do sistema logístico	de transportes	
<b>Protagonismo juvenil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Não prevista explicitamente</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção da cultura e integração pelo esporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Não prevista explicitamente</i></li> </ul>
<b>Qualidade ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperação e conservação de recursos naturais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustentabilidade ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Não prevista explicitamente</i></li> </ul>
<b>Qualidade e inovação em gestão pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento da qualidade e robustez das instituições capixabas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renovação e fortalecimento da gestão pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão pública eficiente</li> <li>• Ambientes institucional e regulatório</li> </ul>
<b>Qualidade fiscal</b>			
<b>Rede de cidades e serviços</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento de uma rede equilibrada de cidades que favoreçam o dinamismo econômico e a qualidade e sustentabilidade do espaço urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Não prevista explicitamente</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Não prevista explicitamente</i></li> </ul>
<b>Redução da pobreza e inclusão produtiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erradicação da pobreza e redução das desigualdades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento social, inclusão produtiva e cidadania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados para o Rio de Janeiro: (i) elevação da qualidade de vida</li> </ul>
<b><i>Não prevista explicitamente</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento da identidade capixaba e imagem do estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Não prevista explicitamente</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança empresarial e política</li> </ul>

Fonte: Elaboração Seplag-RJ.

Tabela 1: Comparativo de áreas de resultados



Essa análise preliminar, abrangendo os planos estratégicos de três estados do Sudeste, mostra, portanto, que os objetivos estratégicos, agrupados em áreas de resultados, são essencialmente os mesmos; o que irá variar, evidentemente, serão as metas a serem atingidas e os projetos estruturantes necessários ao atingimento das mesmas.

Ademais, muitos dos indicadores de impacto têm caráter universal, com a especificidade de cada estado restrita, evidentemente às metas a serem atingidas. São ilustrativos disso os seguintes exemplos de indicadores finalísticos nos planejamentos estratégicos de Minas Gerais e Espírito Santo:

- Educação: proficiência no Programa de Avaliação da Educação Básica (PROEB), em Minas Gerais ou no Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), no Espírito Santo;
- Segurança: taxa de homicídios e taxa de crimes violentos contra o patrimônio;
- Pobreza: proporção de pobres e índice de Gini;
- Meio ambiente: taxa de tratamento de esgoto, número de rios com Índice de Qualidade da Água médio acima de um patamar estabelecido e percentual da população urbana com acesso à disposição adequada de lixo.

Nesse sentido, parece razoável que para a elaboração de uma sistemática de GpR possa ser utilizado o processo de “planejamento estratégico reverso”, tendo como referência uma experiência de sucesso, com elevado grau de similitude geográfica, demográfica e econômica, como é o caso do choque de gestão de Minas Gerais. Além disso, essa sistemática permitirá a permanente existência de uma base comparativa entre dois estados, algo de fundamental importância na GpR.

O “planejamento estratégico reverso” consiste, portanto, em se partir de áreas de resultados já adotadas em outros planos estratégicos, construindo-se a partir daí metas de atingimento de resultados e moldando-se uma carteira de projetos estratégicos capaz de propiciar a obtenção daqueles, permitindo a supressão das fases iniciais do “planejamento estratégico convencional” (visão de longo termo, construção de agenda estratégica etc.),



Dessa maneira, será com base nessa argumentação lógica que será desenvolvido o tópico seguinte, que trata da interação pretendida entre o planejamento estratégico e a gestão para resultado.

## **5 GESTÃO POR RESULTADOS ATRAVÉS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REVERSO**

Serão abordados abaixo os sete eixos de ações que compreendem: a) definição do quadro de Indicadores finalísticos; b) fixação e validação de metas; c) estabelecimento da carteira de projetos públicos estratégicos; d) hierarquização da carteira de projetos; e) alocação dos projetos ao PPA; e f) sistemática de contratualização e sistemática de acompanhamento e controle.

### **5.1 Definição do Quadro de Indicadores Finalísticos**

O passo inicial é a adoção, como base, de um feixe de áreas de resultado para o Estado do Rio de Janeiro, inspirado nas contribuições mostradas na tabela 1, retro, observadas as alterações que se fizerem necessárias em face da realidade do Estado.

Em seguida, deve ser realizada uma redefinição dos indicadores finalísticos aplicáveis a cada área de resultado, tendo como ponto de partida para monitoramento e controle posteriores (linha de base), preferencialmente, os valores do PMDI, de Minas Gerais. Na redefinição dos indicadores, pode também o trabalho valer-se do quadro de indicadores estabelecido no Mapa Estratégico da FIRJAN, cabendo ressaltar que essa redefinição deverá englobar os seguintes tópicos:

- descrição;
- fórmula de cálculo;
- fonte e periodicidade;
- aplicação;
- série histórica, envolvendo, tanto quanto possível, a presente década.

Assim redefinido, o quadro de indicadores deverá ser objeto de ampla discussão com os órgãos centrais de planejamento do Governo do Estado para validação. Tal discussão pode ser operacionalizada por meio de uma reunião conjunta com representantes dos referidos órgãos.



## 5.2 Fixação e Validação de Metas

O novo quadro de indicadores finalísticos deverá em seguida ter fixadas suas metas para os próximos planos plurianuais.

As metas deverão ter por base não só *benchmarking* com outros estados da federação, particularmente os da região sudeste, como também recomendações de padrões mínimos estabelecidos por organizações governamentais internas e externas de renome.

Fundamentalmente, no período compreendido entre a concepção das metas e da determinação dos projetos e de suas determinações entre estruturais e prioritários é necessário, uma avaliação de riscos prévios através de análises de projeto-variável ou matriz SWOT que melhor auferem e classificam potenciais riscos para os projetos em discussão.

Notadamente no projeto-variável, são também analisados no mínimo 4 cenários de possibilidades considerando os cruzamentos favoráveis e desfavoráveis entre 2 (ou mais) principais variáveis, quais sejam as oriundas de ações Internas e as oriundas de ações Externas a competência do poder público envolvido.

As variáveis de ações Externas em geral compreendem análises de cenários de crescimento econômico, variáveis globais de demanda por produtos e serviços e eficácias de políticas públicas notadamente macro-prudenciais. As variáveis de ações Internas podem ser as tais como a qualidade do gerenciamento das instituições públicas, o ambiente de negócios e alinhamento com as políticas federais e municipais, fatores internos de criação (ou destruição) de valor. Na essência, a partir da estruturação das informações e da disponibilização compartilhada dos conhecimentos seus recursos podem agregar valores aos serviços da elaboração de projetos, auxiliando de sobremaneira a promoção da inteligência competitiva e organizacional do ente público.

O conjunto de metas deverá, em sequência, ser objeto de ampla discussão com os órgãos da Administração Direta do Estado para validação. No processo, deverá ser observada pertinência entre a área de atuação de cada órgão e a meta em definição, podendo ocorrer, entretanto, reuniões conjuntas entre diversas áreas quando se tratar de metas para indicadores interssetoriais.



Esta fase deve contar com a participação de representantes indicados pelas Secretarias envolvidas, que deverão estar presentes nas reuniões de discussão e validação das metas com os órgãos intervenientes. Finalmente, uma vez fixadas as metas para cada área de resultado, o resultado global deverá ser submetido à validação pela área de Planejamento.

É importante observar que o processo de estabelecimento de metas para indicadores envolve, ainda que de maneira indireta, uma avaliação do desempenho de uma dada área de resultado, o que, por seu turno, agiliza o processo de estabelecimento de uma carteira de projetos estratégicos, descrito no próximo subitem.

### **5.3 Estabelecimento da Carteira de Projetos Públicos Estratégicos**

Validado o conjunto de indicadores e respectivas metas, deverá ser iniciado o processo de montagem de uma carteira de projetos públicos estratégicos, constituída com base nas seguintes diretrizes:

- cenário de crescimento econômico moderado;
- real possibilidade de execução física do projeto estratégico;
- real possibilidade de financiamento do projeto estratégico.

Com relação à questão do financiamento, deverão ser consideradas as possibilidades de desembolso do Tesouro Estadual, a obtenção de recursos oriundos de convênios com outros entes federativos, ou de empréstimos junto a bancos de fomento econômico (BNDES, BID, BIRD etc.), observada, neste último caso, o espaço fiscal estimado para contraimento de empréstimos pelo Estado. Considera-se, ainda, que façam parte dos mecanismos de financiamento as denominadas parcerias público-privadas.

Entende-se por projetos públicos estratégicos aqueles que concomitantemente sejam:

- i. financiados, em grande medida, por recursos públicos próprios ou obtidos pelo ente público empreendedor junto a: outros entes federativos; bancos de fomento econômico; iniciativa privada, neste último caso obedecida uma estruturação segundo a modalidade de parceria público-privada *stricto sensu*;



- ii. de grande relevância para o atingimento das metas estabelecidas em cada área de resultados, isoladamente ou em sinergia com outros projetos, no prazo e na dimensão financeira imaginados;
- iii. suficientemente complexos, financeira ou tecnologicamente, capazes de justificar monitoramento específico e permanente, nas fases de planejamento, estudo, implantação e pós-implantação.

O processo de estabelecimento da Carteira de Projetos deve contar, como em 5.2, retro, com a participação dos órgãos intervenientes, observado, novamente, o critério da pertinência entre sua área de atuação e os projetos em definição, e a participação de representantes da Secretaria envolvida.

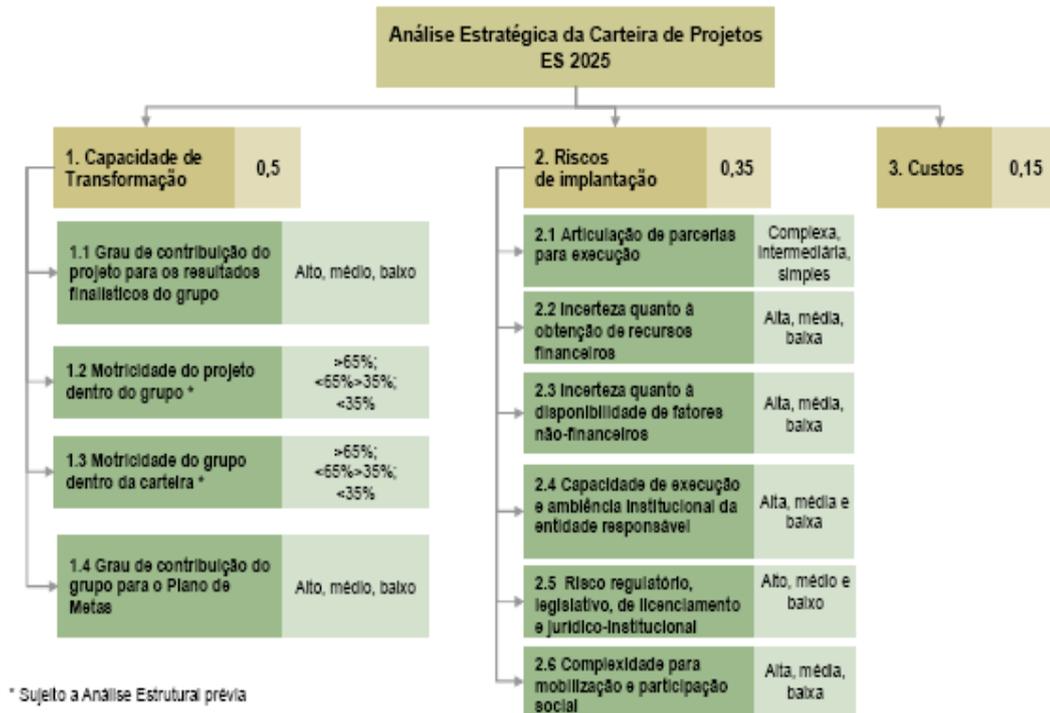
#### **5.4 Hierarquização da Carteira de Projetos**

A hierarquização da carteira de projetos estratégicos tem um objetivo básico: priorizar a implantação dos projetos considerando condicionantes políticos, financeiros, técnicos e temporais.

Diversas metodologias para a questão da hierarquização de projetos foram desenvolvidas ao longo tempo, citando-se como exemplos:

- os ordenamentos de projetos em organismos com orçamento limitado e os ordenamentos utilizando critérios de pontagem, descritos em Buarque (1984);
- os critérios elaborados para a Análise da Carteira de Projetos do Plano Estratégico Espírito Santo 2025 (Espírito Santo, 2006), reproduzidos na figura 3.





Fonte: Espírito Santo (2006).

Figura 3: Critérios para hierarquização de projetos estratégicos no Espírito Santo

Dentro do espírito de inovação que cerca o presente artigo, recomenda-se que o processo de ordenamento dos projetos estratégicos siga, tanto quanto possível, uma adaptação da metodologia dos “6 Es”, cujo exemplo, para avaliação do desempenho, pode ser encontrado em MPOG (2009). Nesse sentido, cada projeto seria pontuado segundo as dimensões e subdimensões dos 6 Es do desempenho, como exemplificado na tabela 2.

Observe-se, nesse caso, que no presente caso se trata de uma avaliação prévia da carteira de projetos e não uma avaliação *ex post*, como preconizado por MPOG (2009).



<b>Dimensão</b>	<b>Subdimensão</b>	<b>Critérios</b>
<b>1. Efetividade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impacto</li> <li>Impacto intermediário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Do projeto na sociedade fluminense</li> <li>Do projeto nas metas da respectiva área de resultados</li> </ul>
<b>2. Eficácia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quantidade da oferta</li> <li>Qualidade percebida da oferta</li> <li>Acessibilidade e equidade</li> <li>Cobertura</li> <li>Risco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nível de oferta de serviço público gerado pelo projeto</li> <li>Adequação dos produtos ou serviços gerados pelo projeto e os requisitos e necessidades dos beneficiários</li> <li>Capacidade do projeto de disponibilizar bens e serviços equitativamente e fornecê-los de forma equânime, atendendo igualmente as necessidades dos beneficiários e da sociedade</li> <li>Contribuição do projeto à melhoria da relação entre a população atendida e a que deveria ser atendida com bens ou serviços públicos por uma política pública</li> <li>Probabilidade de o projeto assegurar a entrega de bens e serviços para determinados beneficiários</li> </ul>
<b>3. Eficiência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relação custo-efetividade</li> <li>Relação custo-benefício</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relação entre os insumos requeridos pelo projeto e o atingimento de metas na sua área de resultados</li> <li>Relação entre os custos e benefícios econômicos gerados pelo projeto, quantificados monetariamente</li> </ul>
<b>4. Execução</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Física</li> <li>Financeira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Probabilidade de implantação do projeto e fruição de resultados no horizonte de planejamento desejado</li> <li>Probabilidade de obtenção de mecanismos de financiamento para o projeto no horizonte de planejamento desejado</li> </ul>
<b>5. Excelência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conformidade técnica</li> <li>Conformidade ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Probabilidade de o projeto vir a ser detalhado e implantado segundo padrões de qualidade, sem recurso a faseamentos, implantações parciais ou degradação de padrões técnicos inicialmente almejados</li> <li>Grau de dano ambiental gerado pelo projeto ao meio ambiente</li> </ul>
<b>6. Economicidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gasto público</li> <li>Gasto social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuição do projeto à redução ou racionalização do gasto público, para uma dada área de resultados</li> <li>Contribuição do projeto à redução ou racionalização do gasto da sociedade, para uma dada área de resultados</li> </ul>

Fonte: Elaboração Seplag-RJ.

Tabela 2: Modelo tentativo de adequação da metodologia dos 6Es ao ordenamento de projetos



### **5.5 Alocação dos Projetos ao PPA**

A carteira de projetos hierarquizada deverá, em sequência, ser objeto de validação junto ao Secretário de Estado afim, seguida de sua alocação ao PPA. Deve ser mantido permanente diálogo com as equipes envolvidas na elaboração desse tipo de plano.

### **5.6 Sistemática de Contratualização**

Validada a carteira de projetos estratégicos, o próximo passo será a contratualização de sua implementação com os órgãos estaduais intervenientes. Para tanto, deverão ser elaboradas minutas de Acordos de Resultados entre o Governador do Estado e os titulares dos referidos órgãos.

Tais Acordos, além de prever formas de incentivo ao desempenho, deverão perseguir a ampliação do orçamento do órgão para melhoria das condições de trabalho, a participação dos servidores em cursos ou eventos no Brasil ou no Exterior, o fornecimento de ingressos em espetáculos culturais e esportivos realizados em próprios do Estado etc.

Em algumas circunstâncias, acréscimos remuneratórios poderão ser previstos, desde que cuidadosamente desenhados, de sorte a não se tornarem, no futuro, em incorporação salarial, sem contrapartida de eficiência.

A modelagem dos Acordos de Resultados deve prever, também, um sistema de Avaliação de Impacto para analisar a relação entre a adesão dos órgãos intervenientes e o cumprimento das metas pactuadas.

### **5.7 Sistemática de Acompanhamento e Controle**

Uma boa sistemática de acompanhamento e controle dos projetos será de vital importância para o Programa de GpR. Nesse sentido, esta atividade, deve interagir com os procedimentos e sistemas de TI já existentes.

Essa atividade visa: (i) ampliar e descentralizar o processo de acompanhamento e controle dos projetos estratégicos; e (ii) tornar sustentável o Programa de Gestão dos Resultados, perenizando nos quadros do Estado as competências necessárias à utilização do Plano Plurianual e dos Acordos de Resultado como instrumentos de planejamento.



## 6 CONCLUSÕES

A introdução do planejamento estratégico nos estados começa a partir da percepção da importância da melhoria da gestão pública e a compreensão de três conceitos fundamentais: eficiência, eficácia e efetividade.

O artigo procurou, num primeiro momento, comparar e analisar os diversos planos estratégicos e as formas de contratualização de diferentes estados. Partindo dessa análise, os autores observaram que as diversas áreas de resultados seguem, em essência, os mesmos caminhos no desenho de seus planos estratégicos, com as eventuais diferenças entre si possuindo um caráter mais epidérmico.

Dessa maneira, sugere-se que os gestores públicos comecem seus trabalhos de elaboração de planos estratégicos adotando, como ponto de partida, planos estratégicos e indicadores de desempenho já consagrados em outras unidades federativas, customizando-se tão-somente as metas a atingir e o caráter temporal das mesmas.

Nesse sentido, é apresentada neste trabalho uma metodologia para agilização da confecção de planos estratégicos e sua correlação com a gestão por resultados, através de uma série de atividades bem definidas.

Espera-se que essas ações contribuam ao aprimoramento e continuidade nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de planos e programas derivados de políticas públicas.



## REFERÊNCIAS

BUARQUE, C. (1984). **Avaliação econômica de projetos**. Elsevier Editora, Rio de Janeiro, 266p.

CORRÊA, I. M., 2007. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 41, no. 3, p. 487-504.

ESPÍRITO SANTO, 2006. **Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025**. Governo do Espírito Santo, documento síntese, 192p.

FIRJAN, 2006. **Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: 2006 – 2015**.

MARTINS, H. F. E MARINI, C., 2010. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, Brasília, 249p.

MPOG (2009). **Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização**. Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 113p.

OECD, 2005. **Modernising government: the way forward**. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.

OECD, 2000. **RESULTS based management in the development co-operation agencies: a review of experience**. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris, 158p.

PERDICARIS, P.R., 2010. **Alcances e limites da gestão para resultados: experiências brasileiras**. In: 3º CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2010, Brasília – DF.

SEPLAG-MG, 2009. **Caderno de indicadores 2009**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Minas Gerais, 262p.

SEPLAG-RJ, 2007. **Plano estratégico 2007 – 2010**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Rio de Janeiro, 120p.



---

**AUTORIA**

**Francisco Antonio Caldas de Andrade Pinto** – Subsecretário-Geral da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro.

Endereço eletrônico: [fcaldas@planejamento.rj.gov.br](mailto:fcaldas@planejamento.rj.gov.br)

**José Eduardo Sabóia Castello Branco** – Subsecretário-Adjunto de Programas Especiais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro.

Endereço eletrônico: [castello@planejamento.rj.gov.br](mailto:castello@planejamento.rj.gov.br)

**Paula Lemos Azem** – Coordenadora do Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro.

Endereço eletrônico: [plazem@planejamento.rj.gov.br](mailto:plazem@planejamento.rj.gov.br)

