

OFERTA, DEMANDA E PRÁTICAS RECENTES EM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Marcia Paterno Joppert



REDESENHO ESTRATÉGICO DE UM PROGRAMA FEDERAL COM BASE EM RESULTADOS DE AVALIAÇÃO: O CASO DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE DO HABITAT - PBQP-H

Maria Salette de Carvalho Weber
Marcia Paterno Joppert



REDESENHO ESTRATÉGICO DE UM PROGRAMA FEDERAL COM BASE EM RESULTADOS DE AVALIAÇÃO: O CASO DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE DO HABITAT - PBQP-H

Maria Salette de Carvalho Weber
Marcia Paterno Joppert

RESUMO

Nos anos 90, o setor habitacional, foi marcado por um cenário de elevados custos das unidades associado a uma baixa capacidade de financiamento do setor público e um perfil de renda da população que inviabilizava a redução do déficit habitacional. A cadeia produtiva da construção civil vivia momentos de incertezas, caracterizados por baixa capacidade dos segmentos de incorporar uma agenda de modernização. No mesmo período o governo federal realizou estudos sobre a competitividade da indústria brasileira, incluindo a da construção civil, e definiu uma nova política industrial. O perfil produtivo que se projetava para este setor era o da busca permanente de melhor qualidade, inovação e produtividade, tendo por consequência uma demanda por empregos qualificados e uma utilização maior de produtos e sistemas construtivos industrializados. Com isso, alguns pressupostos básicos da política habitacional foram redefinidos, sobretudo no campo da tecnologia, visando a modernização gradual do setor, de forma a permitir o atendimento do direito ao acesso universal à moradia. A partir deste quadro e de uma ação conjunta governo-cadeia produtiva da indústria da construção civil habitacional, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) foi instituído em 1998, e desde então vem desenvolvendo projetos e ações voltados para a melhoria da qualidade, aumento da produtividade e desenvolvimento tecnológico do setor. A partir de 2007 a adoção de medidas anticíclicas de geração de emprego e renda pelo governo e a implementação dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV), provocaram um grande aquecimento do setor e requisitos de qualidade, produtividade e desenvolvimento tecnológico preconizados pelo Programa vêm sendo cada vez mais exigidos nas regras de crédito do setor governamental. Merece destaque o reforço dado pela imprensa com relação à importância da adoção desses princípios em habitações de interesse social, em especial, no PMCMV. No ano em que o Programa completou 10 anos, foi iniciada uma avaliação do processo de implementação e dos resultados, concluída em 2009, por meio de consultoria especializada no âmbito do Acordo de Cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que embasaram um trabalho participativo de redesenho estratégico para o Programa, em andamento. Este artigo objetiva mostrar a importância e a utilidade deste tipo de processo de avaliação para o aprimoramento de políticas, programas e projetos, tendo por estudo de caso o PBQP-H. O momento para tal ação é especialmente propício, uma vez que se iniciou em janeiro de 2011 um novo ciclo de gestão federal e estaduais. Os



estudos de avaliação mostraram diversos resultados alcançados. Dentre eles, um dos mais importantes revela uma mudança cultural num setor antes pouco evoluído tecnologicamente, com limitada visão de futuro, baixa competitividade e motivo de insatisfação de consumidores. Depoimentos revelaram que os empresários passaram a considerar a implementação de um sistema de qualidade em suas empresas, ao invés de um custo, um investimento com retorno certo e rápido. A redução de desperdícios e da necessidade de manutenção de produtos da construção civil por si só justificam o esforço realizado. Outro resultado importante foi a ampliação do foco do programa para *habitat*, incluindo os setores de saneamento e infraestrutura urbana e o conceito de sustentabilidade. Com isso, o Programa ampliou naturalmente o seu leque de parcerias, como por exemplo, a parceria com o MME, na questão da eficiência energética em edifícios¹. Dentre outros resultados mais tangíveis, destacam-se: o aumento da produtividade e da competitividade no subsetor edificações; a atração de investimentos para o setor; o efeito alavancador de recursos junto ao setor privado; e o efeito multiplicador na construção de outros projetos e parcerias decorrente da forma de implementação. O Programa representa hoje uma ação estratégica do Governo Federal, num momento em que o desenvolvimento urbano e seus subsectores habitação e saneamento ganham evidência pelos investimentos previstos no PAC e no PMCMV, visando o combate ao déficit habitacional qualitativo e quantitativo. A avaliação realizada sugere que, a partir das lições aprendidas, seria interessante pensar no desenho de uma nova etapa, a fim de complementar o cumprimento dos objetivos e a implementação de projetos estruturantes importantes, como o Sistema de Capacitação de Mão de Obra e o Projeto Assistência Técnica à Autogestão. As recomendações para uma nova fase são: privilegiar mais a interação com os Estados e Municípios, onde o Programa é efetivamente implementado e onde os constrangimentos aparecem de forma mais concreta; promover uma maior interação com órgãos de controle (principalmente tribunais de conta), que têm manifestado discordância em relação à exigência de qualidade nos processos licitatórios; dirigir algumas ações ao público de interesse social, dando mais celeridade aos projetos de Apoio à Autogestão e à Capacitação de Mão de Obra e abrindo assento nas comissões para representantes diretos dos beneficiários finais (movimentos de Moradias); aprimorar a estratégia de comunicação do Programa, apoiando-a num bom sistema de monitoramento e avaliação dos projetos; continuar o trabalho de sensibilização de forma a ampliar o uso do poder de compra; e contemplar ramificações em cada um dos subsistemas com viés explícito de sustentabilidade (econômica, ambiental e social), ampliando a participação da sociedade civil (especificamente representantes dos movimentos de moradia), Ministério do Trabalho e Emprego (na questão da segurança do trabalho) e, como sugestão, do Conselho Brasileiro de Construção Sustentável - CBCS. Os trabalhos de planejamento estratégico que se seguiram à avaliação, basearam-se na missão inicialmente estabelecida para o Programa, qual seja: "*organizar o setor da construção civil em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva*". O propósito organizacional, no âmbito da

¹ O Ministério de Minas e Energia lançou em junho de 2009, por intermédio do Programa Procel, um sistema de classificação do nível de eficiência energética dos edifícios comerciais, de serviços e públicos. Por meio dessa metodologia e da Etiqueta Procel Edifica as construções poderão ser avaliadas quanto a seu grau de eficiência na conservação de energia, assim como já acontece com as geladeiras e máquinas de lavar louça e roupa.



construção do planejamento estratégico do PBQP-H, confirmou a missão institucional já estabelecida e centrou forças para, durante uma oficina específica realizada em 16.11.2010, construir a declaração de visão de futuro do Programa com foco em 2015. Durante a oficina, os grupos presentes construíram várias propostas para a declaração de visão, chegando à seguinte proposta de consenso final: "*Ser reconhecido pela **sociedade** como o programa nacional de promoção da qualidade, produtividade e **sustentabilidade** do habitat, integrando todos os atores públicos e privados.*" A etapa seguinte chegou a um conjunto de objetivos estratégicos, tendo as seguintes perspectivas como "temas aglutinadores": sociedade (resultados o Programa precisa gerar para a Sociedade e/ou para o Governo para que a visão se concretize); beneficiários (resultados devem ser entregues para atender as necessidades e demandas dos segmentos / setores clientes diretos do Programa); processos internos (o que deve ser criado e/ou aprimorado nos processos para que este possa alcançar os resultados propostos); e aprendizado e crescimento (competências precisam ser desenvolvidas, aprimoradas e/ou estabelecidas para que os processos internos ou os "Beneficiários" possam ser atendidos). Estabelecidas as perspectivas, os grupos atuaram para construir suas propostas de objetivos estratégicos os quais foram agrupados para a construção do mapa estratégico, que representa a relação causal entre eles.



SIGLAS UTILIZADAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

CAIXA - Caixa Econômica Federal

CGU - Controladoria Geral da União

CBCS - Conselho Brasileiro de Construções Sustentáveis

CTECH - Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação

FDTE - Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia

GAT - Grupo de Assessoramento Técnico

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior

M Cidades - Ministério das Cidades

MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MME - Ministério das Minas e Energia

OCC - Organismo de Certificação Credenciado

OCO - Organismos de Certificação de Sistema de Gestão da Qualidade de Empresas de Serviços e Obras na Construção Civil

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PBQP - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade

PBQP-H - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do *Habitat*

PIB - Produto Interno Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual de Investimentos

PRODOC - Documento de Projeto que regula as condições do Acordo de Cooperação Técnica

PSQ - Programa Setorial de Qualidade

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SCN - Sistema de Contas Nacionais

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Micro Empresa

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SEPURB - Secretaria de Política Urbana



SEQ-C - Sistema Evolutivo da Qualidade de Construtoras

SiAC - Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil

SICAP - Sistema Nacional de Capacitação e Certificação Profissional

SiMAC - Sistema de Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos

SINAENCO - Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva

SiNAT - Sistema Nacional de Avaliação Técnica de Produtos Inovadores

SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TCU - Tribunal de Contas da União



INTRODUÇÃO

Nos anos 90, o Estado brasileiro viveu uma grave crise fiscal e recebeu um legado de desigualdades sociais, que o levou à necessidade de reformular o seu modelo de desenvolvimento, ordenando uma profunda reestruturação da matriz produtiva nacional, a fim de aumentar o seu grau de abertura externa e sua inserção competitiva no mercado internacional. No setor habitacional, o cenário era de elevados custos de unidades associados a uma baixa capacidade de financiamento do setor público e um perfil de renda que inviabilizava o acesso universal à moradia. A cadeia produtiva da construção civil vivia momentos de incertezas, caracterizadas por baixa capacidade (técnica, organizacional e financeira) dos segmentos de incorporar uma agenda de modernização. No entanto, com a implementação da política industrial da época, o perfil produtivo que se projetava era de um setor voltado para a busca permanente de melhor qualidade, inovação e produtividade, que teriam por consequência uma demanda por empregos qualificados e uma utilização maior de produtos e sistemas construtivos industrializados.

Aquele cenário tendia a redefinir alguns dos pressupostos básicos da política habitacional, sobretudo no que dizia respeito às iniciativas no campo da tecnologia, que deveriam gradualmente voltar-se para o estímulo às tecnologias avançadas demandadas pela indústria da construção habitacional.

A partir deste quadro, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat, conhecido por sua sigla PBQP-H, foi formalmente instituído em dezembro de 1998 e vem, desde então desenvolvendo ações voltadas para a melhoria da qualidade e da produtividade e incentivando processos de modernização tecnológica.

Ao longo desse período, o assunto modernização do setor foi abordado em diversos fóruns setoriais, que apresentavam dados sobre a representatividade da construção civil na economia brasileira, e o volume de empregos por ela gerados.

No ano de 2008, quando o Programa completou 10 anos, a coordenação decidiu realizar uma avaliação de processos e resultados, a qual foi concluída em setembro de 2009, tendo, para tanto, contratado consultoria individual por intermédio de seu acordo de cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.



Concomitantemente, houve um grande aquecimento do setor a partir de novas linhas de crédito e de programas federais promovidos pelo Ministério das Cidades para construção e regularização habitacional. A questão da qualidade e produtividade tem sido cada vez mais impulsionada tanto pelo setor privado como pelo setor governamental. Alusões específicas têm sido feitas por parte da imprensa em relação à importância da aplicação desses princípios em habitações de interesse social, em especial, no Programa Minha Casa Minha Vida.

Assim, os resultados da avaliação do PBQP-H embasaram, no final do ano de 2010, um trabalho participativo de desenho de uma nova estratégia para o Programa, o qual encontra-se em fase de detalhamento.

OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é mostrar a importância e a utilidade de processos de avaliação para o aprimoramento de políticas, programas e projetos, tendo por estudo de caso o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H. Este programa passa por um processo de redirecionamento estratégico fruto de uma reflexão, por parte da coordenação do Programa e do setor da construção civil, que foi baseada em resultados de avaliação de processos e dos resultados dos últimos 10 anos.

O momento para tal ação é especialmente propício, uma vez que se iniciou em janeiro de 2011 um novo ciclo de gestão federal e estaduais.

1 O OBJETO DE ANÁLISE: PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE DO HABITAT - PBQP-H

1.1 Objetivos

A portaria que instituiu o Programa definiu os seguintes objetivos, que mantêm-se até hoje:

Geral: “Apoiar o esforço brasileiro de modernidade e promover a qualidade e produtividade do setor da construção habitacional, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços por ele produzidos”



Específicos:

I - fomentar o desenvolvimento e a implementação de instrumentos e mecanismos de garantia de qualidade de projetos, obras, materiais, componentes e sistemas construtivos;

II - estruturar e animar a criação de programas específicos visando a formação e a requalificação de mão-de-obra em todos os níveis;

III - promover o aperfeiçoamento da estrutura de elaboração e difusão de normas técnicas, códigos de práticas e códigos de edificações;

IV - coletar e disponibilizar informações do setor e do PBQP-H;

V - estimular o inter-relacionamento entre agentes do setor;

VI - apoiar a introdução de inovações tecnológicas;

VII - promover a articulação internacional;

VIII - universalizar o acesso à moradia, ampliando o estoque de moradias e melhorando as existentes."

1.2 Diretrizes

I - Atuação integrada do poder público e parceria entre agentes públicos e privados;

II - Descentralização e desburocratização de procedimentos, de modo a respeitar as diversas realidades regionais;

III - Fortalecimento da estrutura produtiva do setor no que diz respeito à sua capacidade tecnológica e gerencial;

IV - Estímulo à implementação de programas evolutivos de aperfeiçoamento da qualidade e aumento da produtividade por parte dos participantes do programa;

V - Fortalecimento da infra-estrutura laboratorial e de pesquisa para o desenvolvimento tecnológico e de prestação de serviços;

VI - Incentivo à utilização de novas tecnologias para a produção habitacional;

VII - Adesão Voluntária; e

VIII - Participação da sociedade civil.



1.3 Estrutura Político Institucional

O Programa hoje está sob a égide da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/M Cidades), ligado oficialmente ao Departamento de Urbanização e Assentamentos precários, mas com interface direta com o Gabinete da Secretária.

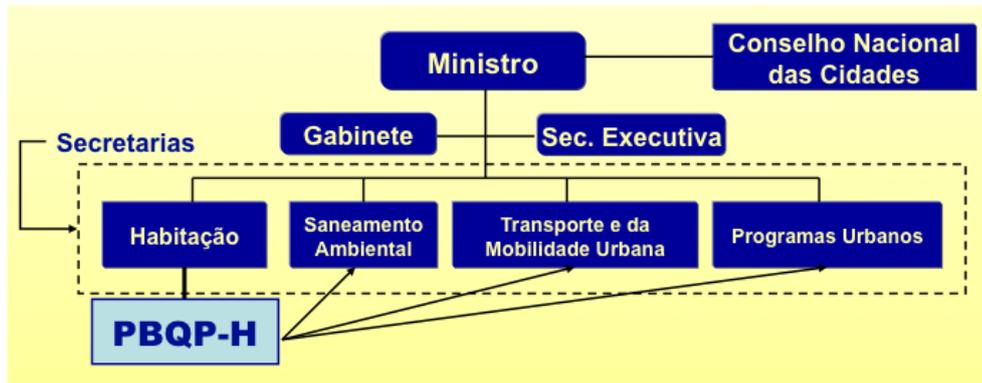


Figura 1 - Estrutura Político Institucional do PBQP-H

1.4 Arranjo de Implementação e estrutura de gestão

O arranjo de implementação adotado tem sua lógica em grandes sistemas a partir dos temas que mais influenciam os resultados da qualidade e produtividade do setor, quais sejam: materiais, componentes e sistemas construtivos; serviços e obras de construção civil; inovação; e capacitação e certificação profissional.

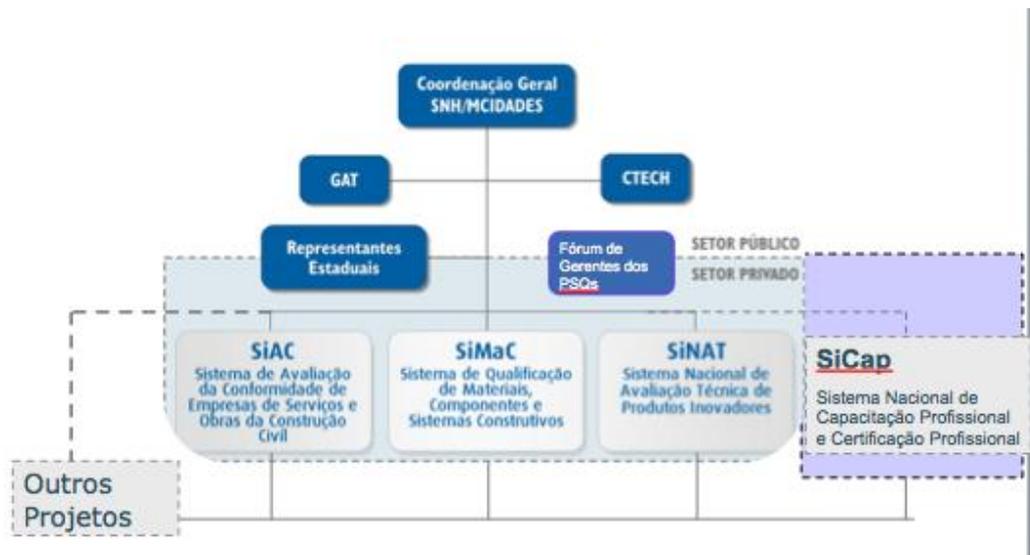


Figura 2: Arranjo de Implementação Adotado



A estrutura de gestão do PBQP-H baseia-se numa filosofia de base matricial, de compartilhamento das funções entre os diversos agentes, sob a Coordenação Geral, a quem cabe promover a implementação das ações pelo setor e o seu acompanhamento, fomentando a descentralização e a mobilização para a adesão, a promoção e divulgação e apoio técnico e acompanhamento da implantação. Nessa tarefa, conta com o apoio de:

1. Uma **equipe de apoio**, formada por pessoal do Ministério das Cidades e consultores contratados, integrante da Coordenação Geral.
2. **Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação – CTECH**, a quem cabem as funções de suporte institucional das entidades da cadeia produtiva e do Governo no processo de implementação, servindo como fórum de discussão e harmonização das ações; e promover o Programa nacional e internacionalmente. Foi instituído antes mesmo do Programa, por portaria publicada em fevereiro de 1998. Participam do CTECH oficialmente 16 instituições, representando o poder público e as entidades representativas do setor da construção civil.
3. Um **Grupo de Assessoramento Técnico – GAT**², responsável pelo suporte técnico das ações e diretrizes, composto por técnicos de notório saber escolhidos pela coordenação, representando as entidades de Ensino, Treinamento, Pesquisa e Desenvolvimento, Universidades Públicas e Privadas;
4. **Comissões Nacionais**: uma para cada sistema³.
5. **Representantes Estaduais do PBQP-H**⁴, que desempenham um papel estratégico para a concretização dos princípios, a articulação, a mobilização das entidades locais, a formação de parcerias e o caráter descentralizado do Programa, uma vez que a adesão das entidades do

² link: http://www2.cidades.gov.br/pbqp-h/estrutura_gat.php, acessado em 21.09.2009

³ Essas comissões nacionais atuam hoje na forma de colegiados, sendo que atualmente existe a Comissão Nacional do SIMAC, a Comissão Nacional do SiAC e a Comissão Nacional do SINAT. Futuramente, com a criação do SICAP será constituída uma Comissão Nacional nos moldes das anteriores. Essas comissões substituíram as Coordenações Nacionais, anteriormente definidas na revisão "G"

⁴ http://www2.cidades.gov.br/pbqp-h/estrutura_representates.php, acessado em 21.09.2009



setor parte do pressuposto que as bases do Programa sejam devidamente disseminadas nos planos estadual e local. O conjunto de representantes estaduais forma o **Fórum Nacional de Representantes Estaduais**.

6. **Fórum dos Gerentes dos Programas Setoriais de Qualidade (PSQs)**- é um ambiente consultivo que congrega todos os gerentes dos PSQs objetivando tratar de temas de relevância comum para o aprimoramento do desenvolvimento dos programas, sob a ótica das entidades setoriais nacionais mantenedoras dos PSQs⁵.

Dois pontos a serem destacados no arranjo de implementação do Programa são a forma de articulação e comprometimento desse amplo leque de agentes e a participação constante e ativa do setor em todas as áreas.

Os instrumentos para a viabilização das parcerias e a execução das diversas funções são os **Acordos, Convênios e Termos de Adesão**⁶ firmados com as diversas entidades, além dos **Acordos Setoriais de Qualidade**, nos quais estão expressos os objetivos, metas, prazos acordados pelos Estados.

1.5 Participantes

- o Estado, enquanto agente indutor e mobilizador;
- órgãos públicos enquanto parceiros no fomento e articulação do setor da construção civil, tais como: CAIXA, MCT e FINEP; e
- todas as entidades da cadeia produtiva que atuam direta ou indiretamente na construção civil habitacional (setor privado e suas associações representativas).

1.6 Fontes de Recursos

- Orçamento Geral da União: para estruturação e coordenação geral do Programa

⁵ Fonte: Minuta de Regimento do SIMAC

⁶ http://www2.cidades.gov.br/pbqp-h/download_doc.php, acessado em 21.09.2009



- recursos dos diversos órgãos públicos envolvidos aplicados na implementação de projetos alavancadores da organização do setor;
- recursos do setor privado: na implementação direta das ações previstas no Programa.

1.7 Projetos

O PBQP-H foi estruturado em projetos, a partir de um modelo matricial, sendo que alguns são considerados propulsores ou estruturantes, enquanto que outros foram inseridos como projetos de apoio.

Apesar de manter exatamente os mesmos conceitos, o conjunto de projetos alterou-se, a partir de um re-arranjo dos inicialmente desenhados, consistindo atualmente em nove, conforme tabela a seguir:

- 1) Sistema de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras - SiAC
- 2) Sistema de Qualificação dos Materiais, Componentes e Sistemas - SiMAC
- 3) Sistema Nacional de Avaliação Técnica de Produtos Inovadores - SiNAT
- 4) Sistema de Capacitação de Mão de Obra - SiCAP
- 5) Assistência Técnica à Autogestão⁷
- 6) Implementação e Aperfeiçoamento dos Indicadores de Desempenho do Programa
- 7) Criação e Implantação de Sistemas de Informações e Divulgação de Interesse do PBQP-H
- 8) Apoio ao Aprimoramento, Capacitação e Ampliação da Rede Laboratorial
- 9) Cooperação Técnica Internacional

⁷ Por autogestão entende-se o processo pelo qual as famílias participam da ampliação, reforma, construção e manutenção de unidades habitacionais, utilizando a sua capacidade gerencial. Esta gestão se dá na aquisição de terrenos, na contratação de construtora ou de mão-de-obra tanto engenheiros, arquitetos, mestres de obra, pedreiros, encanadores, eletricitas e outros, na escolha e aquisição de materiais e componentes e na obtenção de financiamentos (definição extraída do documento: Plano Estratégico para a Autogestão Assistida, elaborado por Alex Abiko em março de 2004)



1.8 Estratégias de Implementação

O Programa apresenta em seus documentos conceituais a seguinte declaração de estratégias:

- "Organizar as áreas de **habitação, saneamento, infra-estrutura urbana e transporte urbano** em torno de duas questões principais: **a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva.**
- Atuar de forma **descentralizada**, contando com a **parceria** técnica, operacional e financeira das principais entidades dos respectivos setores, na figura de representantes estaduais e do Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico do Habitat - CTECH.
- **Adesão voluntária** dos governos estaduais e das prefeituras das capitais, utilizando seu **poder de compra** em suporte às ações do PBQP-H.
- Usar o “**Poder de Compra**” como indutor da Qualidade, Produtividade e Capacitação Tecnológica, tanto por parte do setor público em todas as suas instâncias (em especial os agentes de fomento e financeiros⁸), como por parte dos agentes da cadeia produtiva e, em última instância, do consumidor, embasado no seu Código de Defesa.
- Celebrar acordo de cooperação técnica com o PNUD. Este acordo teve duas etapas: uma, denominada **Assistência Preparatória**, no período entre 19/03/2001 e 12/12/2002 e a outra de **Apoio à Implementação do Projeto**, desde 13/12/2002 com término atual previsto para julho de 2010.

1.9 Os Instrumentos de Planejamento

O acordo de cooperação com o PNUD definiu uma Matriz de Resultados e Recursos do Projeto (*Project Results and Resources Framework*), que contempla indicadores de resultados associados a metas físicas e prazos para sua realização.

⁸ Bancos, agentes financeiros da habitação e crédito imobiliário como CAIXA, Banco do Brasil, BNDES e todos os contratantes públicos (e privados) de obras de edificações, infra-estrutura e urbanização de Estados e municípios, como as Secretarias Estaduais e Municipais de Habitação ou de Obras, COHAB'S, Escritórios de Negócios da Caixa Econômica Federal, etc. Destaca-se o papel ativo da CAIXA, das COHABs e das Secretarias Estaduais e Municipais de Obras e Habitação



Tal instrumento pode ser considerado como uma matriz lógica e um planejamento físico-financeiro do Programa, uma vez que incorpora os indicadores de resultados e o orçamento anual (em dólares).

O orçamento inicialmente previsto para o Programa, assignado na Assistência Preparatória, era o equivalente a US\$ 540.871,71, montante este que foi sendo alterado ao longo das revisões.

1.10 Resultados Esperados

Como resultados esperados, foram definidos os seguintes:

- **Tornar o setor competitivo**, ou seja, "manter, ao mesmo tempo, a construção civil como um segmento importante para o crescimento da oferta de empregos no Brasil, sem perder de vista a necessária capacitação do setor para crescer num ambiente competitivo, onde preço e qualidade são atributos fundamentais".
- **Redução de custos concomitantemente à elevação da qualidade** das unidades habitacionais que reside o grande impacto social desse esforço de modernização do setor. A difusão de novos processos gerenciais e organizacionais associados à adoção de técnicas mais avançadas e melhor qualidade dos insumos, tem sido uma estratégia de êxito para reduzir custos e elevar o desempenho dos produtos.
- **Atrair um volume maior de recursos privados** para investir no setor habitacional - a melhoria da qualidade tende a reduzir os riscos de retorno dos investimentos, na medida em que os imóveis adquirem uma maior durabilidade e confiabilidade e reduzindo os prazos e custos para manutenção.

2 METODOLOGIA UTILIZADA

2.1 Para Avaliação dos Processos de Implementação e Resultados

A metodologia utilizada para avaliação do processo de implementação e dos resultados do Programa consistiu basicamente de:



- entrevistas iniciais com a Coordenação Geral e equipe técnica e pesquisa documental para conhecimento do Programa;
- Workshop com a Coordenação Geral e equipe do Programa para alinhamento geral e apresentação do escopo dos trabalhos
- Levantamento histórico e documental do Programa
- Definição dos atores e grupos de atores a entrevistar
- Formulação de questões e roteiros para entrevistas (por grupo)
- Entrevistas aos diversos atores envolvidos com o desenho e com a implementação do Programa
- Compilação e sistematização de todas as informações coletadas
- Elaboração do Relatório Final e recomendações

As entrevistas iniciais realizadas com a Coordenação Geral do Programa e o Workshop realizado com a equipe técnica foram fundamentais para possibilitar um entendimento inicial, realizar um resgate histórico e obter orientações sobre a origem dos documentos e seu local de armazenamento. A maior parte dos documentos pesquisados constam das Referências Bibliográficas.

2.2 Para o Planejamento Estratégico

Para os trabalhos relativos ao planejamento estratégico foi adotada a seguinte metodologia:

Etapa 1: Planejamento e Preparação

- levantamento da situação atual do Programa e dos resultados alcançados, tendo por base a avaliação realizada em 2009;
- identificação e seleção dos *stakeholders* para participar do processo de levantamento de expectativas em relação ao Programa;
- elaboração e validação junto à Coordenação do Programa da lista de premissas e restrições para a realização do trabalho;
- elaboração da matriz de responsabilidades e do cronograma para a geração da agenda estratégica do PBQP-H

Etapa 2: Entrevistas e mapeamento das expectativas dos *stakeholders*

- elaboração de roteiro para as entrevistas e validação junto à Coordenação do Programa;



- Realização das entrevistas;
- Promoção de Oficina para apresentação e validação dos resultados SWOT junto aos *stakeholders* (pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades), tendo como produto a definição da missão

Etapa 3: Definição da Visão de Futuro e Objetivos Estratégicos

- Promoção de Oficina para definição da visão de futuro e dos objetivos estratégicos
- Elaboração do Mapa Estratégico
- Recomendações dos Próximos Passos

3 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

3.1 Análise da Concepção (Desenho)

3.1.1 Adequação da Proposta ao Momento Político-Institucional do Setor

O Programa foi concebido num momento de abertura da economia e de uma necessidade premente de melhorar a competitividade de alguns setores, com destaque para a construção civil. Nessa época, a política urbana encontrava-se ainda sob a égide do Ministério do Planejamento, que tinha, entre suas secretarias a de Políticas Urbanas, a qual contava com uma diretoria específica responsável pela política habitacional. A partir dos diversos diagnósticos realizados, que resultaram num workshop realizado em 1997, foi possível identificar os gargalos do setor habitacional, os quais inspiraram os projetos do Programa. Por atender a uma demanda do setor da construção civil, em parceria com o mesmo, mostrava-se altamente viável e sustentável, apesar de apresentar uma estratégia diferente das usuais no setor público.

No entanto, havia a consciência de que se tratava de uma mudança cultural, o que não se consegue em curto prazo.

3.1.2 Coerência com a Capacidade Institucional do Órgão Gestor

O dimensionamento do Programa era compatível com os recursos financeiros existentes. No entanto, a abrangência das intervenções previstas e o grau de articulação que seria necessário para o seu desenvolvimento, considerava



uma capacidade institucional que o órgão gestor não apresentava, o que causou, em muitos momentos, prejuízos ao desenvolvimento do Programa.

Com relação à definição de objetivos, cabe comentar que o objetivo "VIII - universalizar o acesso à moradia, ampliando o estoque de moradias e melhorando as existentes" é inconsistente com as ações definidas pelo Programa, ou seja, não seria atribuição do Programa eliminar o déficit habitacional, e sim de outros programas setoriais na área de habitação, podendo-se colocar como objetivo do Programa "contribuir para" esta universalização.

O desenho proposto e implementado prevê uma estratégia fundamental para a sua sustentabilidade: o envolvimento direto do público alvo (setor privado), sob liderança do poder público, o que se realiza por meio de parcerias em diversos níveis. Tal parceria foi fundamental, por exemplo, na indução dos resultados do Programa nos Estados e Municípios, locais onde as ações efetivamente ocorrem. Esta é provavelmente a melhor explicação para o fato do Programa ter se mantido durante doze anos, apesar de tantas mudanças de gestão nos níveis federal, estadual e municipal, não tendo sofrido alterações substanciais em sua concepção e estratégias.

A descentralização e a desburocratização são elementos fundamentais das diretrizes, pois é nos estados e municípios onde se depara com as conseqüências da falta de qualidade da produção, do mal uso de materiais, componentes e sistemas e da baixa qualificação da mão de obra.

A adesão voluntária também é um princípio altamente favorável ao Programa, já que faz com que os participantes sejam os que realmente desejam a transformação e acreditam que o aprimoramento da qualidade é um investimento com retorno garantido.

Além disso, o uso do poder de compra é um instrumento estratégico de indução à participação das empresas no Programa.

3.1.3 A Assistência Preparatória

Investir na fase de preparação do Programa justificou-se pelo fato de ser um programa inovador e portanto sem a existência de experiências prévias similares no Brasil, ainda que tenha nascido como um braço do antigo Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP.



Esta foi uma louvável decisão, uma vez que reduziu o risco de uma formulação equivocada, tendo o governo assumido os investimentos de uma boa preparação. A decisão de investir dois anos de trabalho na preparação de um programa, tem por conseqüências resultados mais sólidos de implementação.

3.1.4 Concepção dos Projetos

Os projetos foram conceitualmente muito bem formulados, deixando transparecer a participação de especialistas do setor, primordialmente, habitacional, em sua maioria, como já dito, oriundos da academia. Cabe destacar que a academia foi cumprindo um papel de permanente apoio à estruturação e implementação do Programa, o qual exerce até os dias de hoje, decisivo para o alcance de seus resultados.

3.2 Análise da Implantação do Programa

3.2.1 Estrutura Político Institucional

O PBQP-H, ao contrário de possíveis impressões que possam relacioná-lo à área de edificações, é um Programa multisetorial. Por englobar o ambiente construído nos escopos de edificações, saneamento e infra-estrutura urbana, teria interface com diversos setores do Governo Federal, uma vez que tais tipos de construções ocorrem em Programas e Projetos de diversos ministérios e de forma muitas vezes descentralizada (atribuição dos Estados e Municípios).

No entanto, o fato estar numa secretaria setorial, dificulta a integração do Programa com outras áreas, principalmente considerando que é uma tradição do Ministério das Cidades e dos que o antecederam a baixa capacidade de coordenação e articulação intra-setorial.

3.2.2 Prioridade Estratégica

A partir dos resultados das entrevistas realizadas, pode-se concluir que o PBQP-H não gozou ao longo dos anos de prioridade estratégica junto aos órgãos a que esteve vinculado. Este fato pode ter diversas motivações:

- O investimento e a priorização de ações que promovem a qualidade e a produtividade dependem de uma mudança de cultura, tanto na



administração pública, quanto nos demais setores, tendo, portanto, longo prazo de maturação.

- A prioridade em geral é dada a programas de grande vulto, que envolvem grandes volumes de recurso e onde é necessário mediar conflitos e atender a demandas oriundas de diversos grupos de interesses. Exemplos atuais são os projetos do PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida.
- Dentro de um quadro de extensivo déficit quantitativo, a prioridade explicitada, inclusive na Política Nacional de Habitação, é a sua redução.
- A Secretaria Nacional de Habitação vive hoje um desafio complementar que é o de implementar o SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que estimula a elaboração de planos, a criação de conselhos e fundos locais capazes de financiar as necessidades locais de habitação de interesse social. Este desafio tomou a atenção da Secretaria durante um grande período de sua gestão atual.

O Estatuto das Cidades não contemplou a questão da qualidade e da produtividade, o que tem provocado a elaboração de emendas.

3.2.3 Arranjo de Implantação

O Arranjo, tal como mostrado na Figura 02 foi totalmente implementado. A atuação dos órgãos de assessoramento à Coordenação do Programa foi uma constante em todas as suas fases e de fundamental importância para a implementação de suas estratégias. Foram e vêm sendo realizadas diversas reuniões com o CTECH, GAT e Comissões Nacionais para discutir o desenvolvimento dos projetos e as questões relativas à sua implementação. No entanto, há alguns pontos a serem destacados com relação à sua efetividade:

As entrevistas aos diversos atores do Programa e os relatórios de progresso examinados, apontam a deficiente infra-estrutura do Programa como um dos maiores entraves para o seu avanço. Foram citados como pontos fracos:

- A baixa prioridade estratégica dada ao Programa nas diversas gestões federais (desde 1998)
- A alta rotatividade da equipe



- O descompasso entre o desafio de articulação com a gama de atores e parceiros definida e o tamanho da equipe técnica responsável pela coordenação e execução do Programa.

Com relação ao CTECH, um dos parceiros entrevistados chamou a atenção para o caráter formal e burocrático de sua atuação, sugerindo ampliar a discussão e o debate com representantes efetivos dos usuários, na forma de instituições da sociedade civil organizada (como por exemplo, movimentos de moradia). Tal participação é considerada importante para discutir qualidade, uma vez que é para os usuários que as construções estão sendo feitas e, em última instância, são as suas expectativas de qualidade que devem ser atendidas.

Com relação aos Representantes Estaduais, considerados como atores estratégicos, a sua participação foi efetivada ao longo do Programa por meio de encontros nacionais e encontros do Fórum de Representantes Estaduais. No entanto, os representantes estaduais entrevistados queixam-se da distância da coordenação em relação aos estados⁹ e da falta de apoio a dificuldades que enfrentam na implementação do Programa, como por exemplo, as diversas reações dos tribunais de contas estaduais às exigências do poder de compra.

3.2.4 O Processo de Implementação

O Processo de Implementação do PBQP-H foi desenvolvido segundo as seguintes etapas:

a) Concepção e desenvolvimento dos Projetos Estruturantes

Cada um dos projetos estruturantes tem seu modelo próprio de implantação, caracterizado por arranjos, diretrizes e fluxos operacionais próprios, onde envolvem-se diversas combinações de atores.

b) Implementação nos Estados

A implementação do Programa nos Estados dá-se por meio da seguinte sequência:

⁹ O último encontro ocorreu em junho/2008.



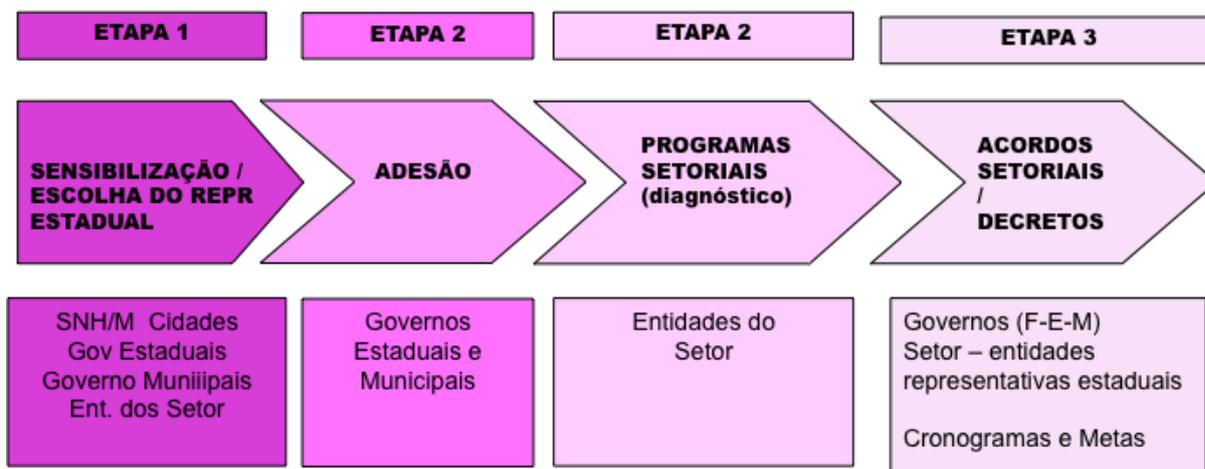


Figura 3: Processo de Implementação do PBQP-H nos estados

O trabalho de sensibilização teve início em 1998 e atingiu os 27 Estados da Federação, sendo que 89% aderiram formalmente ao Programa, aceitando suas diretrizes gerais e se comprometendo a desenvolvê-lo localmente. Também aderiram formalmente ao Programa 8 Prefeituras Municipais: Fortaleza/CE, Maceió/AL, Vitória/ES, Porto Alegre/RS, Caxias do Sul/RS, São Paulo/SP, Rio Branco/AC e Manaus/AM.

A adesão ao Programa e a institucionalização dos compromissos são apenas fatores formais e burocráticos, necessários, mas não suficientes para uma boa implementação do Programa nos Estados, a qual deveria ser constantemente monitorada e avaliada pela Coordenação do Programa em conjunto com o Fórum de Representantes Estaduais, o que não tem ocorrido.

A evolução da implementação do SiAC nos estados teve seus pontos fortes e fracos. Muitas empresas aderiram pelo uso do poder de compra, mas também pela melhoria das expectativas e do cenário econômico (2005/2006). Parcerias entre organizações setoriais (SINDUSCON / SENAI / IEL e SEBRAE¹⁰), a flexibilização de exigências pela CAIXA para participação nos processos licitatórios e o aumento da consciência dos empresários sobre a importância da implementação de sistemas de qualidade como condição para a competitividade foram alguns dos motivos para adesão das empresas. Por outro lado, dificuldades financeiras para

¹⁰ Caso citado no estado da Paraíba



custear o processo, baixo nível de investimentos de obras públicas, falta de liderança dos estados e articulação entre órgão envolvidos, o não comprometimento das empresas com o Programa e ainda a falta de uma presença mais forte e articulada da Coordenação Geral do Programa nos Estados foram fatores de não adesão ou de evasão de empresas.

Muitos estados adotaram ações indutoras como capacitação, suporte técnico e orientação às empresas, apoio financeiro (SEBRAE) para certificação, e construção de parcerias com os atores do setor.

Com relação à adesão a outros escopos (Saneamento Básico e Obras de Infra-estrutura Urbana), nos 12 estados que prestaram informações a respeito disso¹¹, 5 aderiram a todos os escopos e 2 aderiram a parte. Segundo os próprios representantes estaduais, a não adesão a outros escopos é causada principalmente pela falta de exigências, ou seja, pelo não uso do poder de compra. Apenas um estado (DF) respondeu que a não adesão deve-se à não existência de empresas especializadas nessa área.

Com relação ao SiMaC, apesar das diversas atividades de sensibilização em busca de um comprometimento e interesse das indústrias locais, a evolução da participação em alguns estados ocorreu conforme sua vocação de produção. Por exemplo, nos estados do Tocantins, Acre e Bahia, houve envolvimento somente da indústria Ceramista. Em Santa Catarina, da cerâmica vermelha e dos blocos de concreto. Assim, como muitos estados não têm completa a cadeia produtiva da construção civil muitas vezes por falta de elos de fornecimento, não foi possível realizar projetos setoriais de forma satisfatória. Com isso, o Programa adotou a estratégia de realizar acordos nacionais com os próprios setores, dando início aos Projetos Setoriais de Qualidade (PSQs).

c) O cumprimento das Metas

Muitas foram as revisões no planejamento do Programa, causando revisões no prazo, orçamentárias e de metas físicas.

- O prazo previsto inicialmente para a assistência preparatória foi de 9 meses, que se prorrogaram por 12 meses, alcançando um prazo total de 21 meses

¹¹ Dados de 2006 e 2009



- para a fase de implementação, o programa previa inicialmente um prazo de 2 anos, que alcançaram, em dezembro de 2010, 8 anos.

Essas prorrogações de prazo explicam-se por diversos motivos:

- O fato de ser um programa inovador, que envolve uma mudança cultural num setor heterogêneo e tradicionalmente pouco avançado em termos tecnológicos e que foi desenhado para operar com consensos e parceria com o setor, fez com que o tempo de formulação fosse mais extenso. Na verdade, pode-se dizer que a etapa de formulação ainda está em andamento, já que há projetos que ainda não foram totalmente concebidos
- A falta de prioridade dada ao Programa pelas gestões pelas quais ele passou, fizeram com que ele andasse no seu próprio ritmo, ou no ritmo possível com a infra-estrutura que lhe foi atribuída.

Na época das negociações e da celebração do Acordo de Cooperação Técnica, não se tinha a noção exata do prazo de maturação do Programa. Desta forma, além da constatação de que o prazo realizado foi superior ao planejado, não é possível traçar qualquer juízo de valor com relação isso.

Com relação às metas que constam da Matriz de Resultados e Recursos do Programa, pôde-se observar que tal matriz foi periodicamente atualizada e foi utilizada como um instrumento de monitoramento do Programa. No entanto, como o Programa prorrogou sua vigência a maioria delas já foi cumprida.

3.3 Avaliação dos Resultados

Os resultados alcançados nos oito anos de implementação são diversos. Alguns tangíveis e outros intangíveis, sendo que o intangível mais importante é a mudança de cultura num setor antes pouco evoluído tecnologicamente, com pouca visão de futuro, baixa competitividade e motivo de insatisfação de consumidores de materiais e produtos da construção civil. Depoimentos de representantes dos prestadores de serviço revelam que, se antes os empresários encaravam a implementação de um sistema de qualidade em suas empresas como custo, hoje eles a vêem como um investimento e sabem que o retorno é certo e rápido. O menor desperdício e a menor necessidade de manutenção de um produto da construção civil, apesar de não aferidos, justificam o esforço realizado.



Outro resultado intangível é a ampliação de abrangência do Programa, com a inclusão dos setores de saneamento e infra-estrutura urbana, e do conceito de sustentabilidade, oriunda da mudança de enfoque para *habitat*. O fato de o Programa seja visto como uma iniciativa que contempla a questão da sustentabilidade, amplia naturalmente mais ainda o seu leque de parcerias, como por exemplo, a parceria com o MME, na questão da eficiência energética em edifícios¹².

Resultados tangíveis são apresentados a seguir:

3.3.1 O Aumento da Produtividade e da Competitividade

Segundo o documento divulgado pelo MDIC em 16/05/2000, denominado "Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva da Construção Civil - Recomendações para a Competitividade - Plano de Metas e Ações", diversos são os fatores que influenciam a competitividade do setor:

- Geração de emprego, ocupação e renda
- Nível das exportações
- Competição com importações e com serviços internacionais
- Desenvolvimento produtivo regional (promoção de programas voltados para os segmentos de baixa renda - habitação social)
- Oferta de novas habitações, com redução do déficit habitacional atual da população urbana de baixa renda
- Conformidade com as normas técnicas dos materiais de construção
- Produtividade

A análise dos resultados do PBQP-H demonstra sua influência nas dimensões da conformidade e a produtividade.

¹² O Ministério de Minas e Energia lançou em junho de 2009, por intermédio do Programa Procel, um sistema de classificação do nível de eficiência energética dos edifícios comerciais, de serviços e públicos. Por meio dessa metodologia e da Etiqueta Procel Edifica as construções poderão ser avaliadas quanto a seu grau de eficiência na conservação de energia, assim como já acontece com as geladeiras e máquinas de lavar louça e roupa



Com relação à produtividade, a partir do estudo das bases de dados do IBGE (banco SIDRA¹³) e, considerando um indicador de produtividade a relação entre o valor bruto do produto e o total de pessoal ocupado em edificações (que é o foco do PBQP-H), tem-se os seguintes resultados:

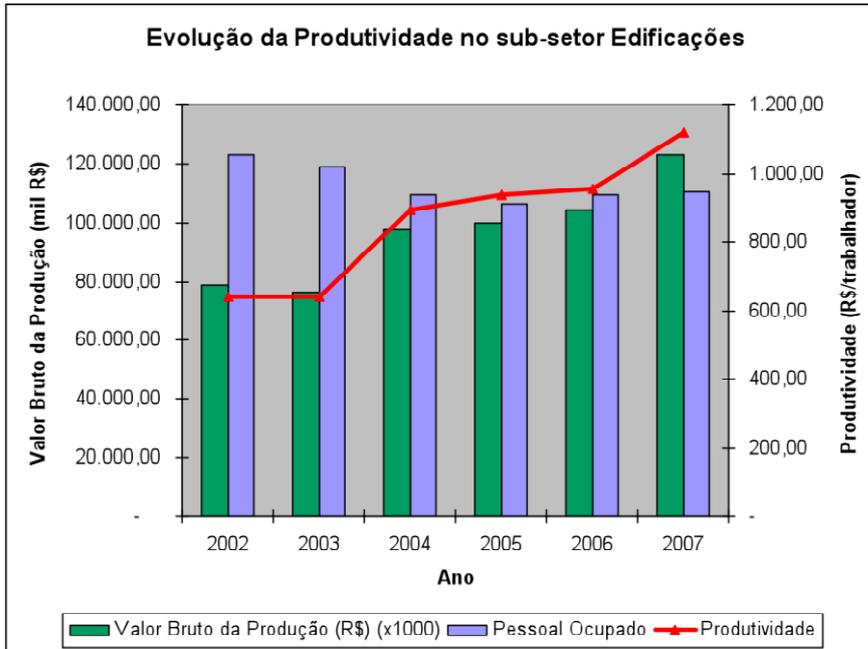


Gráfico 06: Evolução da produtividade do sub-setor edificações

Elaboração: Márcia Joppert a partir de dados do sistema SIDRA/IBGE.

O gráfico acima mostra uma clara evolução positiva da produtividade durante os primeiros anos de implementação do PBQP-H. Pela impossibilidade de se isolar os fatores causais deste resultado, não se pode afirmar que haja uma correlação direta entre a melhoria da produtividade do sub-setor e a atuação do PBQP-H. No entanto, é possível afirmar que o Programa foi um fator que contribuiu.

3.3.2 Atração de Investimentos

Pode-se dizer que o volume de recursos privados investidos foi crescente nos últimos anos, conforme gráfico abaixo:

¹³ Base de dados da Pesquisa Anual da Construção Civil (<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/paic/default.asp>) consultada em 24.09.2009



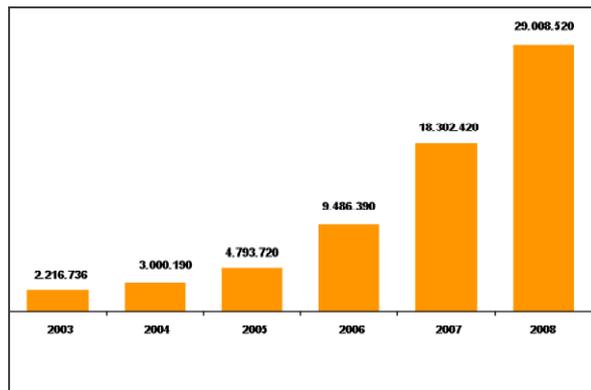


Gráfico 03: Evolução dos investimentos do SBPE em R\$

Fonte: Ministério das Cidades, 2009

Apesar de não se poder novamente afirmar que essa atração de investimentos deve-se à atuação do PBQP-H, a presença de regras claras relativas à gestão da qualidade de insumos, serviços e inovações tecnológicas, juntamente a aprimoramentos no marco regulatório, como alienação fiduciária, patrimônio de afetação e multiplicador promovidas pelo Ministério da Fazenda nos anos anteriores, foram certamente fatores fundamentais.

3.3.3 Recursos Investidos e o Efeito Multiplicador

Pode-se afirmar que, como uma das consequências positivas da parceria com o setor privado, o PBQP-H foi um programa alavancador de recursos, conforme detalhamento abaixo:

a) Recursos alavancados pelo SiMAC

O investimento das empresas participantes de um PSQ envolve o acompanhamento da conformidade dos produtos com coleta de amostras e ensaios em laboratórios, nas indústrias e nas revendas de materiais de construção; nas ações de combate a não conformidade intencional com a apresentação de provas ao Ministério Público; na manutenção das contra-provas; no acompanhamento das ações judiciais pela falta de cumprimento da Lei de Proteção e Defesa do Consumidor e, por fim, a manutenção dos níveis de qualidade estabelecidos.

Abaixo, uma estimativa dos investimentos dos setores produtores de materiais, componentes e sistemas relacionados ao desenvolvimento dos PSQs:



SIMAC	Valor anual estimado /PSQ	Valores totais anuais (29 PSQs)
Implementação do Programa Setorial da Qualidade, envolvendo as atividades de normalização técnica, desenvolvimento de programas de avaliação da conformidade, realização de auditorias e de ensaios laboratoriais, acompanhamento dos indicadores da conformidade técnica do setor e outras atividades de TIB (Tecnologia Industrial Básica)	R\$ 600.000,00	R\$ 17,4 milhões
Manutenção dos níveis de qualidade estabelecidos pelas empresas do setor, envolvendo atividades de controle da qualidade, realização de ensaios ao longo da produção e do produto acabado, implementação de sistemas da qualidade, capacitação dos profissionais da qualidade e outras atividades de TIB	R\$ 3 a 4 milhões	R\$ 87 a 116 milhões

Tabela 12: investimentos dos setores produtores de materiais, componentes e sistemas relacionados ao desenvolvimento dos PSQs

Elaboração: Márcia Joppert a partir de informações do Relatório de Avaliação do PPA 2007

b) Recursos alavancados pelo SiAC

A avaliação de conformidade das empresas de serviços e obras envolve, por parte da empresa participante, a contratação de serviços especializados para a realização de diagnósticos para determinar as ações necessárias à implementação do sistema de gestão da qualidade. A partir do diagnóstico, as empresas investem em aquisição de equipamentos, treinamento de pessoal, ampliação de corpo técnico, realização de controle do seu processo produtivo por meio de padronização de processos, realização de ensaios periódicos, melhoria nas instalações da empresa e de canteiros de obra, conforme o caso.

Abaixo, uma estimativa dos investimentos das empresas de serviços e obras que participam do SIAC no âmbito do PBQP-H:



SIAC	Valor anual estimado /empresa	Valores totais anuais (1890 empresas)
Implementação do Sistema da Avaliação de Conformidade nos níveis D, C, B e A do SIAC. A certificação envolve o custo de auditorias que avaliam periodicamente a qualidade do sistema de gestão implantado.	R\$ 60.000,00	R\$ 113,4 milhões

Tabela 13: investimentos das empresas de serviços e obras que participam do SIAC no âmbito do PBQP-H

Elaboração: Márcia Joppert a partir de informações do Relatório de Avaliação do PPA 2007

Esta estimativa não inclui os recursos investidos por outros atores, como por exemplo, custos de credenciamento dos Organismos de Certificação de Sistema de Gestão da Qualidade de Empresas de Serviços e Obras na Construção Civil - OCOs (pagos por estes ao INMETRO).

c) Outros Projetos e Recursos

- Recursos investidos em treinamento e capacitação dos estados
- Encontros e reuniões (CTECH, Comissões Nacionais, GAT, Fórum dos Gerentes dos PSQs, Encontros com Representantes Estaduais)
- A própria estrutura de pessoal da Coordenação Nacional do Programa

Assim, os recursos federais totais investidos no desenvolvimento e implementação do PBQP-H, da ordem de R\$ 1,7 milhões, têm um potencial mínimo atual de alavancagem anual que varia entre R\$ 217,8 milhões a R\$ 246,8 milhões, ou seja, o programa alavanca anualmente algo que varia de 128 a 145 vezes o total dos recursos investidos.

Este é um resultado extremamente positivo e demonstra a efetividade da estratégia de tornar o público alvo parceiro na implementação do Programa. Chama também a atenção para o fato de que projetos de pequeno vulto podem ter um efeito alavancador que os tornam de grande vulto.



3.3.4 Resultados dos Projetos

a) Sistema de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras - SiAC

Existem atualmente cerca de 1800 empresas certificadas pelo sistema. Outro resultado importante de registrar é o número e a distribuição dos OCOs - organismos que conduzem e concedem a certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil. Uma análise da sua distribuição espacial, mostra uma grande concentração na região sudeste, especificamente no estado de São Paulo, o que pode dificultar e encarecer a certificação de empresas em outras regiões.

b) Sistema de Qualificação dos Materiais, Componentes e Sistemas - SiMaC

Desde o início da implantação dos Programas Setoriais, houve avanços significativos na qualidade de materiais e componentes da Construção Civil, fazendo com que este projeto seja considerado o de maior sucesso, cujo objetivo foi totalmente atingido. A meta inicial (denominada mobilizadora), definida a partir dos 18 primeiros PSQs, que era: "No período 1998-2002, elevar (e manter) para 90% o percentual médio de conformidade com as normas técnicas dos produtos que compõem a cesta básica de materiais de produção", foi ultrapassada. Como o Programa foi estendendo seu prazo, os resultados foram também se ampliando.

Existem atualmente 29 Programas Setoriais de Qualidade (PSQs) e, em diversos segmentos, já foi superado o percentual de 90% de conformidade para materiais que compõem a Cesta Básica da Construção. Além disso:

- 15 PSQs (52%) apresentam índice de conformidade com as normas acima de 70%;
- 7 PSQs (24%) apresentam índice de conformidade com as normas acima de 90%;
- 96% das normas ABNT relacionadas à habitação surgiram por decorrência dos PSQs.

Alguns PSQs estão implementados há mais de 10 anos e representam um considerável avanço nas questões da qualidade e da produtividade, favorecendo transformações significativas nos processos de produção e consumo, e gerando resultados positivos sobre a produção habitacional e a sustentabilidade urbana. Como exemplo, podemos citar o PSQ de Tubos e conexões de PVC que



evoluiu, reduzindo seus patamares de não conformidade técnica de 40% para 6% e o PSQ de bacias sanitárias que reduziu em até 15% o consumo diário de água por habitação.

Outro resultado indireto importante foi a elaboração e atualização de diversas normas afetas aos materiais, componentes e sistemas construtivos.

3.4 Sugestões e Recomendações

A análise do processo de implementação e dos resultados mostram que muito ainda há por fazer no PBQP-H. Apesar do final do acordo de cooperação estar previsto para dezembro/2010, o PBQP-H não tem previsão de término. A partir das lições aprendidas dos seus 10 anos de existência, seria interessante pensar no desenho de uma nova etapa de cooperação, a fim de complementar o cumprimento dos objetivos e a implementação de projetos estruturantes importantes. O Programa representa hoje uma ação estratégica do Governo Federal, num momento em que o desenvolvimento urbano e seus sub-setores habitação e saneamento ganham evidência pelos investimentos previstos no PAC e no Programa Minha Casa Minha Vida, visando a combater o déficit habitacional qualitativo e quantitativo.

Nesta eventual nova fase, o modelo de implementação deveria privilegiar mais a interação com os Estados e Municípios, onde o Programa é efetivamente implementado e onde os constrangimentos aparecem de forma mais concreta. A recomendação é reformular os acordos setoriais com os estados e municípios (conforme já previsto em reuniões das Comissões Nacionais) e promover encontros com as Representações Estaduais (e municipais) com maior frequência. Os novos acordos setoriais devem contemplar um plano de ação para cada estado ou município com foco em resultados de evolução do setor (aumento da produtividade, competitividade e conformidade) de forma mais uniforme. Além disso, esta maior interação fará com que a Coordenação Nacional do Programa adote uma postura mais colaborativa e participativa em relação aos problemas enfrentados na sua implementação na ponta. Cabe lembrar que foi colocada por muitos parceiros que um dos principais entraves do Programa nos Estados é a discordância dos órgãos de controle (principalmente tribunais de conta) relativa à exigência de qualidade nos processos licitatórios. Assim, o Programa poderia considerar a idéia de incorporar estes organismos como parceiros e promover um entendimento comum.



Com relação ao foco, aproveitando os investimentos previstos do Governo Federal em Habitação de Interesse Social, com os recursos do FNHIS e o Programa Minha Casa Minha Vida, recém lançado, seria interessante dirigir algumas ações do Programa a este público alvo. Duas sugestões específicas: dar mais celeridade ao projeto de Apoio à Autogestão e à Capacitação de Mão de Obra, principalmente em projetos de HIS, e abrir assento nas comissões para representantes dos usuários, reforçando assim a participação do consumidor e da sociedade em geral, já prevista nas estratégias iniciais. Desse modo espera-se que o Programa amplie sua integração com as outras ações da SNH/M Cidades, trabalhando de forma mais integrada.

O arranjo de implementação do Programa deve ser aprimorado a fim de envolver mais os parceiros em tarefas executivas do Programa, uma vez que a equipe alocada, apesar de qualificada, não ser suficiente para atender as demandas operacionais que o Programa exige nesta fase de implementação.

Outra sugestão é relativa à estratégia de comunicação do Programa. Em diversas entrevistas com os parceiros, a comunicação é apontada como um ponto fraco do Programa. Muito embora haja um site com diversas informações e um banco de dados de apoio, as informações relevantes não chegam aos diversos parceiros. Nota-se inclusive, por parte deles, um ainda desconhecimento do Programa, com visões limitadas de que, por exemplo, o PBQP-H é apenas um sistema de certificação de empresas construtoras. Uma parte da deficiência de comunicação está na falta de um bom sistema de monitoramento e avaliação dos projetos, deixando de comunicar os resultados alcançados de forma atualizada. Como a sociedade está mudando rapidamente a forma de interação com o Estado, sugere-se a criação de uma Rede Social, formada por todos os atores do Programa, como forma de comunicação mais rápida e eficiente.

O trabalho de sensibilização do Programa deve ser algo contínuo. O uso do poder de compra ainda é limitado a algumas unidades da CAIXA, sendo que não está sendo adotado em muitos estados. É necessário continuar o trabalho de convencimento visando inclusive a ampliação dos atores que aplicam o poder de compra, como o Banco do Brasil, e os próprios estados e municípios.



Também seria interessante criar uma linha de ação com estudos sobre os impactos da introdução de sistemas de qualidade e produtividade nos custos na construção civil.

Outra sugestão é reforçar a importância estratégica da infraestrutura laboratorial, incluindo capacitação de técnicos, estudos e pesquisas em articulação com o MCT, FINEP e MTE.

Por fim, um eventual re-desenho do Programa deveria contemplar ramificações em cada um dos sub-sistemas com viés explícito de sustentabilidade (econômica, ambiental e social), ampliando a participação da sociedade civil (especificamente representantes dos movimentos de moradia), Ministério do Trabalho e Emprego (na questão da segurança do trabalho) e, como sugestão, do Conselho Brasileiro de Construção Sustentável - CBCS.

4 RESULTADOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

4.1 Definição da Missão e Visão:

Esta etapa dos trabalhos baseou-se na missão inicialmente estabelecida para o Programa, qual seja: "organizar o setor da construção civil em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva".

O propósito organizacional, no âmbito da construção do planejamento estratégico do PBQP-H, confirmou a missão institucional já estabelecida e centrou forças para, durante uma oficina específica realizada em 16.11.2010, construir a declaração de visão de futuro do Programa com foco em 2015.

Durante a oficina, os grupos presentes construíram várias propostas para a declaração de visão, chegando à seguinte versão consensuada:

"Ser reconhecido pela **sociedade** como o programa nacional de promoção da qualidade, produtividade e **sustentabilidade** do habitat, **integrando** todos os atores públicos e privados."

Para apoiar os grupos durante o processo de proposição dos objetivos estratégicos, foi adotada a metodologia do Balanced Scorecard (BSC) e as seguintes perspectivas como "temas aglutinadores":



Sociedade – que resultados o Programa precisa gerar para a Sociedade e/ou para o Governo para que a visão se concretize?

Beneficiários – que resultados devem ser entregues para atender as necessidades e demandas dos segmentos / setores clientes diretos do PBQP-H?

Processos Internos – o que deve ser criado e/ou aprimorado nos processos do Programa para que este possa alcançar os resultados propostos?

Aprendizado e Crescimento – que competências precisam ser desenvolvidas, aprimoradas e/ou estabelecidas para que os processos internos ou os “Beneficiários” possam ser atendidos?

Estabelecidas as perspectivas, os grupos atuaram para construir suas propostas de objetivos estratégicos, chegando aos seguintes resultados:

Perspectivas	Objetivos estratégicos
SOCIEDADE	<p>Melhorar a qualidade de vida nas cidades</p> <p>Elevar os patamares de qualidade, produtividade e sustentabilidade do habitat</p> <p>Contribuir com a qualidade e sustentabilidade no esforço nacional de redução dos déficits habitacional e de infra-estrutura urbana</p> <p>Promover a adoção dos conceitos de habitações saudáveis e manutenção do habitat</p>
BENEFICIÁRIOS	<p>Assegurar a conformidade de materiais e serviços</p> <p>Contribuir para a melhoria da qualidade dos projetos do <i>habitat</i></p> <p>Ampliar a abrangência do programa para equipamentos públicos (escolas, creches, postos de saúde) e infraestrutura urbana</p> <p>Assegurar que as regras do Programa, através dos PSQs, sejam aplicadas aos produtos importados, mitigando a não conformidade</p> <p>Promover políticas públicas que visem ao desenvolvimento da cadeia produtiva da construção civil direcionado ao <i>habitat</i></p> <p>Estabelecer um sistema de comunicação do PBQP-H junto ao público interno e externo</p> <p>Consolidar a imagem do Programa junto à sociedade</p> <p>Estimular a criação de redes de conhecimento sobre o Programa</p> <p>Incentivar maior participação de empresas de forma a induzir um ambiente de isonomia competitiva</p> <p>Dar visibilidade às empresas engajadas no Programa</p> <p>Incentivar o uso de tecnologias inovadoras baseadas em avaliação de desempenho, minimizando riscos tecnológicos</p> <p>Articular junto a outras instituições do Governo a ampliação da capacidade laboratorial</p> <p>Contribuir para a elevação do grau de formalidade e do nível de desenvolvimento do setor</p> <p>Promover maior participação do meio acadêmico junto ao Programa</p> <p>Apoiar a criação de uma lei sobre responsabilidade na construção civil</p>



Perspectivas	Objetivos estratégicos
PROCESSOS INTERNOS	<p>Estruturar um sistema de comunicação de modo a prover aos setores público e privado e à sociedade, informações e conhecimentos relativos ao Programa</p> <p>Estruturar sistema de monitoramento e avaliação que alcance todos os agentes envolvidos no Programa</p> <p>Criar mecanismos para atrair novos atores públicos e privados com representatividade e alta capacidade de contribuir com o Programa</p> <p>Promover a integração entre os sistemas que compõem o Programa</p> <p>Ampliar a interação entre governo, iniciativa privada e academia</p> <p>Introduzir os conceitos e requisitos de sustentabilidade (econômica, social, ambiental e de segurança) nos diversos sistemas do Programa</p> <p>Incorporar critérios de intersectorialidade entre os PSQs</p> <p>Adequar a estrutura organizacional do Programa para operacionalização da Agenda Estratégica</p> <p>Ampliar e Qualificar a equipe interna do Programa</p> <p>Apoiar a elaboração e atualização de normas técnicas</p> <p>Promover a elaboração de códigos de obras modelo</p> <p>Realizar ações de pesquisa e desenvolvimento visando a integração da indústria e estado</p> <p>Assegurar o cumprimento do Regimento interno do SiMac</p> <p>Criar um sistema que fomente a capacitação profissional em qualidade, produtividade e sustentabilidade no habitat para os atores que atuam na construção civil (banco de profissionais).</p> <p>Gestão do conhecimento relativo ao Programa revertendo em favor da sociedade</p>
APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO	<p>Promover a harmonização do conhecimento já existente do Programa entre os participantes</p> <p>Desenvolver competências técnicas internas em sustentabilidade</p> <p>Desenvolver as competências de gestão do conhecimento</p>

Os objetivos definidos foram então agrupados e foi construído o mapa estratégico, apresentado no Anexo 1, que construiu a relação entre eles, de acordo com as perspectivas trabalhadas.



5 REFERÊNCIAS

Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção - ABRAMAT. 2007. Capacitação e certificação profissional na construção civil e mecanismos de mobilização da demanda - Relatório Final da Etapa 1 - Proposta de Estratégia. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP

Controladoria Geral da União. 2000. Relatório de Atividades da Presidência da República. Presidência da República do Brasil. Brasília/DF

Controladoria Geral da União. 2002. Relatório de Atividades da Presidência da República. Presidência da República do Brasil. Brasília/DF

Controladoria Geral da União. 2006. Relatório de Gestão da Presidência da República. Presidência da República do Brasil. Brasília/DF

Controladoria Geral da União. 2007. Relatório de Atividades da Presidência da República. Presidência da República do Brasil. Brasília/DF

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP. 2008. Proposta de Política Industrial para a Construção Civil - Edificações. Departamento da Indústria da Construção - DECONCIC. São Paulo/SP.

Ministério das Cidades - Acordos Setoriais estaduais

Ministério das Cidades - Relatórios de Avaliação da Implementação do PBQP-H nos Estados

Ministério das Cidades. 1998. Portaria nº 05/ 98 - de 01/04/1998 - Institui o CTECH - Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação, no âmbito da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília/DF.

Ministério das Cidades. 1998. Portaria No. 134 de 18/12/1998 que instituiu o Programa. Brasília/DF

Ministério das Cidades. 2005. Portaria nº 118/ 05 - Denominação do SiAC e aprovação Regimento Geral , de 15/03/2005 - Denomina o SiAC no âmbito do PBQP-H e aprova o Regimento Geral e o Regimento específico para a Especialidade Técnica - Execução de Obras. Brasília/DF.



Ministério das Cidades. 2007. Portaria No. 345/07 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação Técnica de Produtos Inovadores - SINAT. Brasília/DF

Ministério das Cidades. 2008. Portaria nº 473/ 08 - Aprovação da Especialidade Técnica do SiAC - Elaboração de Projetos, de 26/09/2008 - Aprova a regulamentação da Especialidade Técnica-Elaboração de Projetos do Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil - SiAC. Brasília/DF.

Ministério das Cidades. 2009. Portaria No. 310/09 - de 21/08/2009 - Institui do Sistema de Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos - SiMaC, no âmbito do PBQP-H. Brasília/DF

Ministério das Cidades. 2009. Regimento do Sistema de Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos - SiMaC. Brasília/DF

Ministério das Cidades. Programa Brasileiro da Qualidade e da Produtividade no Habitat - PBQP-H, 2009. Nota Técnica PBQP-H/ SNH/M Cidades No. 049/2009 - Justificativa para contratação direta da FDTE pelo Projeto PNUD/BRA/00/043. Brasília/DF.

Ministério das Cidades. Programa Brasileiro da Qualidade e da Produtividade no Habitat - PBQP-H, 2009. Termo de Referência para contratação de empresa especializada no âmbito do PBQP-H para elaborar os instrumentos para apoio à qualificação para autogestão assistida e à Formação e Requalificação de profissionais da construção civil e elaborar documentos referenciais para serviços especializados no apoio à autogestão assistida com vistas à modernização do setor da construção civil. Brasília/DF.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. 2002. Fórum de Competitividade da Construção Civil.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2007. Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília/DF

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Programa Brasileiro da Qualidade e da Produtividade no Habitat - PBQP-H. (2001 a 2009). Documentos de Projeto da Cooperação Técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - revisões "A" a "P".



Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2003. Relatório Anual do Projeto BRA/00/043 - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H. Brasília/DF.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2004. Relatório Anual do Projeto BRA/00/043 - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H. Brasília/DF.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2006. Relatório Anual do Projeto BRA/00/043 - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H. Brasília/DF.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2008. Relatório Anual do Projeto BRA/00/043 - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H. Brasília/DF.

Páginas da Internet

Banco Interamericano de Desenvolvimento - <http://www.iadb.org> , link:
<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=TC9803207&lang=en>

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior -
<http://www.mdic.gov.br>

Movimento Brasil Competitivo: <http://www.mbc.org.br>

Programa Brasileiro da Qualidade e da Produtividade do Habitat -
<http://www2.cidades.gov.br/pbqp-h/>

Programa Avança Brasil:
http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/content/av_prog/12/14/prog1214.htm

Programa Habitare: http://habitare.infohab.org.br/programa_historico.aspx

Também foram instrumentos de apoio outras informações relativas à Política Nacional de Habitação e ao Plano Nacional de Habitação.



AUTORIA

Maria Salette de Carvalho Weber – Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação.

Endereço eletrônico: salette.weber@cidadas.gov.br

Marcia Paterno Joppert – Agência Brasileira de Avaliação.

Endereço eletrônico: marciapaterno@agenciadeavaliacao.org.br



A PRÁTICA DA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS COMO FERRAMENTA PARA CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO PARA RESULTADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA: ESTUDO DE CASO

Angela Kotzias Ribeiro



A PRÁTICA DA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS COMO FERRAMENTA PARA CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO PARA RESULTADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA: ESTUDO DE CASO

Angela Kotzias Ribeiro

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar o impacto da experiência de contratualização de resultados na Prefeitura de Curitiba, na perspectiva da gestão para resultados. O presente trabalho analisa criticamente as resultantes iniciais do uso desta ferramenta no nível central da organização e o faz a partir de um estudo de caso. Observações iniciais sobre o desempenho da gestão 2009/2010 sinalizam para o diagnóstico de anos bem sucedidos. Em que medida a contratualização de resultados contribuiu para esta performance? As finalidades práticas da contratualização tem sido cumpridas? É verdadeira a afirmativa de que contratos de gestão auxiliam no alinhamento organizacional? A utilização do contrato de gestão facilitou a integração da alta direção em torno da agenda de governo? Esta ferramenta fortalece a implementação constante do comprometimento gerencial? Estas são algumas das questões que norteiam a exploração neste estudo de caso, cuja análise e conclusões são subsidiadas por dados e informações objetivas e subjetivas, de natureza quantitativa e qualitativa, incluindo a percepção de atores-chave sobre o processo e suas resultantes. Ao final, registra os novos desafios do movimento.

Palavras-chave: Contratos de gestão. Contratualização de resultados. Ferramentas de gestão.



INTRODUÇÃO

O aumento da qualidade na prestação de serviços públicos para maior satisfação dos cidadãos e para melhoria dos indicadores de qualidade de vida e desenvolvimento sustentável são finalidades do poder público e não há como falar em diferenciação neste setor, sem explicitar agregação de valor nestas áreas. Isto exige planos bem estruturados, governabilidade e capacidade de executá-los, num cenário de responsabilidade, transparência e democracia. “Uma boa gestão é aquela que obtém bons resultados, afirmam Martins e Marini (2009), o que, no setor público, significa agregar valor público às entregas.

Este texto, aparentemente simples porque já conhecido e repetido em centenas de teses e discursos, expressa a resultante de uma transformação quântica na administração pública brasileira, produzida no bojo de importantes mudanças em todas as áreas.

“Em pouco mais de uma década, o Brasil passou por transformações significativas. Temos hoje uma economia sólida e estável, com inflação baixa, em ambiente de responsabilidade fiscal, crescendo com atenção às questões sociais, inserida com sucesso no contexto global. O Brasil alcançou um patamar de desenvolvimento econômico que o projeta entre as maiores economias do mundo e amplia suas responsabilidades no cenário mundial e regional. Essa evolução, paradoxalmente, coloca em evidência o quanto ainda está por ser feito e a evolução indica que é a hora de investir cada vez mais na excelência em gestão.” (Moraes, 2009).

“Além disso, a própria complexidade dos problemas modernos, aliados a maiores pressões da sociedade, experiências bem sucedidas pelo mundo e a influência de organismos multilaterais trouxeram à tona a necessidade da reforma da maneira do Estado existir e operar para que pudesse enfrentar os desafios lançados pelos novos tempos. O Estado tem uma característica peculiar de ser, ao mesmo tempo, uma instituição e um grande complexo organizacional.” (Bresser-Pereira, 2008).

Com o fortalecimento do papel dos governos locais – resultado dos movimentos de descentralização e redemocratização – os municípios brasileiros são cada vez mais responsabilizados pela formulação e implementação de políticas públicas que atendam efetivamente às demandas da sociedade. A geração de resultados aos cidadãos como foco da ação governamental se insere nessa discussão, como um meio para permitir um Estado mais responsivo e *accountable*. (Priscila)

“Não bastava mais saber se o Estado estava fazendo certo as coisas, mas sim se estava fazendo as coisas certas.” (Guberman e Knopp, 2009).

Em 2004, Gaetani (2004) alertava para a dificuldade política de inserir temas de gestão na agenda governamental. Embora, segundo o autor,

“as políticas de gestão tenham caráter sistêmico e sejam capazes de influenciar a todas as políticas setoriais do poder executivo e condicionar não só a atividade administrativa como a instância decisória, elas costumam ocupar um ponto cego na agenda dos governantes.”



Respondendo a esta percepção, contrapõe Perdicaris:

“Ainda, por comumente projetar a imagem de ineficiência, os governos buscam nos processos de modernização administrativa um meio de legitimar-se junto à sociedade.” (Perdicaris).

Em Curitiba, a consolidação do movimento de gestão para resultados, iniciado tecnicamente nos idos de 1997, se deu ainda mais fortemente pela adesão política em 2005. Ao convergir com uma agenda técnica de desenvolvimento organizacional e com uma massa crítica de profissionais já iniciados na teoria e prática do conceito, o movimento se institucionaliza com maior facilidade. Sobre isso, destaca Perdicaris:

“A ascensão de grupos políticos que compartilham a mesma visão do problema dos empreendedores, é fundamental para inserir ou ampliar o tema de gestão na agenda. Em Curitiba, por mais que a prefeitura adote um modelo de gestão para resultados desde 1997, somente em 2005 este adquire maior centralidade”. O partido político que assume o poder municipal levanta a bandeira de “boa gestão”, a exemplo do que se observa no Governo do Estado de Minas e São Paulo. Este é um tema de importância dentro do partido e vem sendo difundido entre suas lideranças políticas”.(Perdicaris, clad 2009)

E também

“Curitiba trabalha para aumento de capacidade de gestão há anos, antes de introduzir processos mais complexos como a contratualização, por exemplo. Isto trouxe uma maturidade aos atores que dificilmente será desconstruído, mesmo com uma mudança de ideologia política no governo.” (Perdicaris, clad 2009)

Assim, é preciso ressaltar que gestão é uma política que exige aperfeiçoamento continuado, movimento sucessivos de oxigenação e inovação, pois é antes de tudo um processo de mudança cultural que se desenvolve ao longo do tempo.

GESTÃO PARA RESULTADOS

Gestão para resultados, ou GPR, exige visão e ação mais integradoras de todo o ciclo de gestão. Supera o aspecto da responsividade e por consequência do monitoramento e avaliação dos resultados desejados. Demanda pela excelência em gestão e por isso tem que se valer de estratégias diversificadas que impactem nos diferentes aspectos de uma administração: liderança, estratégias e planos, processos, competências e responsabilidades, projetos (como desdobramento de



resultados desejados em ações que perpassam estruturas e processos e que tem monitoramento e avaliação periódicos), pessoas, relações com a sociedade, comunicação, informações e demonstração de resultados. E para isso a ativação dos diferentes sistemas necessários para sua operacionalidade, quais sejam: sistema de planejamento estratégico, sistema coletivo de gestão, sistema de monitoramento e de informação gerencial, sistema de comunicação social.

A construção deste conceito – tão complexo porque integrador de tantos aspectos teóricos e práticos da administração – tem se dado a partir de muitas contribuições.

No modelo de Gestão para Resultados/GPR, e esta é a principal diferença de outros modelos, o controle gerencial deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados. Os resultados passam a ser monitorados do *input* (recursos) para o *output* (resultados do processo/ do produto) e *outcome* (impactos estratégicos). O foco é a obtenção de resultados de impacto, o que gera necessariamente uma adequação na estrutura organizacional.

Aliás, a conceituação de gestão para Resultados passa por uma série de requisitos. Do ponto de vista da OCDE (2005), o tipo-ideal de Gestão para Resultados/GPR agrega as seguintes características: a) o desempenho desejado e metas são determinados; b) os gestores têm flexibilidade para atingi-los; c) o desempenho é mensurado e comunicado; d) as decisões sobre financiamento e estruturação de projetos, e recompensas/ penalidades são tomadas baseadas nas informações apresentadas.

Já Bouckaert e Halligan (2008) descrevem os mecanismos característicos de GPR como sendo uma combinação dos seguintes fatores: (a) o direcionamento e controle passam de uma perspectiva ex-ante – de procedimentos, para ex-post – de resultados; b) os indicadores financeiros são relacionados a outros não-financeiros, de desempenho das ações governamentais; c) os objetivos da organização são desdobrados até o nível dos servidores e todos conhecem sua contribuição para atingir os resultados desejados.

Grin (2009), afirma que um modelo de gestão pública com qualidade e excelência deve se organizar com base em cinco eixos estruturantes organizados em sistemas: 1) diagnóstico organizacional; 2) planejamento estratégico; 3) sistema de gestão; 4) sistema de monitoramento e 5) informação gerencial para retroalimentar o ciclo de gestão.



No entanto, o conceito extrapola a estes circuitos. Pressupõe o relacionamento social dentro da organização, a responsabilização e o empoderamento, a delegação e a conformação de redes e intercâmbios internos, que são, segundo Proulx e Galvez (2009),

“elementos informais ligados à compreensão da gestão e das relações entre os seres humanos que se dedicam à produção de serviços públicos.” (Proulx e Galvez, 2009),

Estes conceitos são reforçados por Martins e Marini (2009), quando registram que gerir para resultados implica em aprendizado organizacional e responsabilização.

“Gestão para resultados significa alinhar os arranjos de implementação (que cada vez mais envolve intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e distintas organizações) para alcançá-los, além de envolver a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.” (Martins e Marini, CONSAD p.4 III).

Segundo Albavera, 2003 (*in* Grin, 2009),

“A gestão para resultados deve selecionar as informações prioritárias para a tomada de decisão em cada nível hierárquico, para dotar a organização de agilidade operacional, ampliar a capacidade de iniciativa que estimule o autocontrole e a busca de soluções focadas nos objetivos de governo como mecanismo de aprendizagem coletiva” Albavera, 2003(*in* Grin, 2009)

O próprio conceito de planejamento estratégico traz esta nova abordagem.

“Como instrumento tem um propósito: o de tornar o trabalho de uma organização mais eficiente, devendo ser entendido como um processo permanente de aprendizado, onde as ações são planejadas, executadas e avaliadas. (Pfeiffer, 2000, p. 07)

E além disso,

“planejamento passa a ser visto como um processo de decisão política que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e para as partes envolvidas (OLIVEIRA, 2007, p. 282).

Na passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégica – que caracteriza a flexibilização da gestão pública – prevalece primeiro o conceito de plano e do programa a ser cumprido, enquanto que na lógica de estratégia,

“são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais” (ABRUCIO, 1997, p. 20).



Estas alterações, assim como aquelas produzidas nas estruturas e funcionamento em decorrência da busca por resultados, são expressão da convergência entre racionalidade política e racionalidade administrativa. Esta síntese técnico-política

(Grin, 2009), é uma resposta completamente diferente daquela promovida pelos controles legais e normativos de avaliação da efetividade da ação pública. Sendo assim,

“a gestão pública é a instancia mediadora entre as políticas públicas formuladas no campo da política e os resultados obtidos de sua implantação no campo da administração”. (Cunill Grau & Ospina, 2003, 28).

Há portanto 2 dimensões igualmente importantes na abordagem da gestão para resultados, porque vão adiante da percepção técnica de um sistema de gestão moderno. Formalmente, a GPR está constituída de ações e normas para a obtenção de informações sobre resultados desejados. De outro lado, pressupõe uma dinâmica renovada e renovadora de objetivos e relações intraorganizacionais.

Segundo Matus (1997), estabelecer metas e os meios para alcançá-las e avaliá-las é central na arte de governar. Esta capacidade institucional de atingir objetivos requer suporte em três aspectos: um projeto de governo organizado, sustentação política para o projeto e uma gestão tecnicamente organizada e competente.

O bom desempenho supõe então uma estratégia e mais que isso, uma condição de implementá-la – seja por capacidade de governo, seja por governabilidade assegurada e construída. A condição de coordenação, articulação, mobilização de recursos de uma dada organização, indispensável para a movimentação estratégica parece se originar não apenas de uma arquitetura estratégica mas de uma noção fortemente compartilhada de propósitos e percepção de oportunidades, como afirmam HAMEL e PRAHALAD (1995), para quem duas características são comuns a empresas de melhor capacidade de mobilização e desempenho: a) aspirações compartilhadas – que possibilitam a extensão da base de recursos para fora da empresa (como por exemplo o orgulho institucional que pode ser estimulado periodicamente em encontros tipo melhores práticas, eventos para lançamento de idéias ousadas, dentre outros); b) alta energia na direção desejada – que significa ter o engajamento de grande número de pessoas envolvidas no momento da elaboração e implementação estratégica.



Sobre a questão, dizem GRANT *et AL* e HAMEL E PRAHALAD:

“Somente pela existência de uma estratégia compreendida por todos é que uma organização poderá alcançar a coerência nas decisões que toma por intermédio de diferentes membros organizacionais e através do tempo”. (GRANT *et al* , 1999, p.5)

A busca de uma única intenção estratégica ao longo de um período extenso garante que os esforços dos indivíduos, departamentos funcionais e da empresa inteira convergirão para o mesmo objetivo. Nas empresas onde não há prioridades compartilhadas para crescimento e desenvolvimento de novos negócios, o provável resultado será fragmentação e subotimização de recursos (HAMEL E PRAHALAD, 1995, p.184-188).

Humberto Falcão e Caio Martins, com a finalidade de identificar atributos essenciais de um bom modelo de gestão para resultados, realizam pesquisa exploratória abrangendo a onze metodologias de gestão de desempenho já testadas, dentre as quais Balanced Scorecard (BSC); Bain & Company; Prisma de Desempenho (ênfase em stakeholders); Hoshin Kanri (ênfase nas diretrizes); Gestão da Qualidade Total (Total Quality Management – TQM); Rummler & Brache (variáveis de desempenho em objetivos, projeto e gestão); Cadeia de Valor de Porter; Gestão de Projetos – PMBOK (áreas do conhecimento e ciclo de vida do projeto); Cadeia de Suprimento (Supply Chain) – Desempenho Logístico (redes e integração dos processos corporativos); Planejamento Estratégico Situacional (PES); e Valor Público, e concluem que

“embora todos sejam necessários, nenhum deles, isoladamente, é capaz de atender a todas as necessidades, razão pela qual se faz necessária a compreensão da contribuição de cada um para efeito da composição de um modelo abrangente de gestão para resultados...Um “modelo ideal” de gestão para resultados deve ser dinâmico no sentido de não se limitar apenas a definir e mensurar resultados (HALACHMI *et AL*, 1996; NEELY, 2007); deve ser abrangente (Boyne *et al.*, 2006; Neely, 2007) e basear-se num conceito amplo de desempenho que englobe tanto os esforços quanto os resultados propostos, pressupondo que não há resultados sem alinhamento de esforços. Por fim, um modelo de gestão para resultados deve ser multidimensional (BOYNE *et al.*, 2006; NEELY, 2007), ou seja, levar em conta suas múltiplas dimensões de esforço (processos, recursos, estruturas, sistemas informacionais e, principalmente, pessoas) para alinhá-los aos resultados. Martins e Marini p.5 III consad)

Os diferentes estudos permitem listar então, como já visto, a uma série de fatores que estimulam a obtenção de resultados. Dentre os mais citados, vale ressaltar a formulação estratégica compartilhada, a ampla divulgação de metas e propósitos prioritários que auxiliam no alinhamento da organização, o investimento em pessoas e em seu dimensionamento estratégico e a pactuação sobre produtos



e resultados acompanhada de mecanismos de monitoramento e avaliação intensivos. Elementos todos tidos como base inicial para uma implementação estratégica de sucesso.

Assim, considerando que “a instituição Estado só pode ser considerada funcional se as organizações que o compõem operarem corretamente e tiverem desempenho satisfatório (Guberman e Knopp, 2008), é indispensável “um novo modo de agir sobre a realidade administrativa e gerencial, baseada em objetivos inovadores” Grin, 2009). Isto implica então na articulação de uma série de circuitos intraorganizacionais para que a função gerencial seja facilitada e permita maior fluidez entre planejamento, execução e avaliação.

Neste cenário, segundo a literatura, os contratos de desempenho, contratos de gestão ou pactos para resultados tem se revelado importante ferramenta.

O CONTRATO DE GESTÃO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO PARA RESULTADOS

Contrato de gestão – no contexto das Organizações – é um pacto para resultados.

“É firmado entre o dirigente de uma organização e os dirigentes de suas unidades administrativas, com o intuito de tornar mais eficiente, eficaz e efetiva a administração como um todo. O sucesso de sua utilização parece estar vinculado a um conjunto de estratégias de atenção e correção do desempenho organizacional, responsáveis por movimentos que oxigenam e instigam reações favoráveis. Representa assim, um instrumento moderno e eficaz de acompanhamento e avaliação do desempenho de compromissos, objetivos e metas , tornando a gestão no setor público mais transparente para a própria organização e para a sociedade”. (Manual de gestão, site da PMC, 2009)

Segundo Moraes:

“Os contratos de desempenho formalizam o compromisso de unidades da administração pública direta ou indireta com seus órgãos supervisores para o cumprimento de metas de desempenho. O foco é o resultado em si. As metas fixadas devem ser compatíveis com as orientações de governo e as políticas públicas prioritárias. Além de incentivar a gestão por resultados, o contrato de desempenho promove a prestação de contas dos gestores e a transparência sobre os resultados obtidos, o que facilita o controle social.” (Moraes, 2009)

A respeito das vantagens desta ferramenta, afirma Perdicaris:



“A iniciativa de contratualização de resultados com os Secretários é um fator decisivo para mudança cultural, já que a literatura aponta que contratos baseados na experiência organizacional têm se mostrado eficientes para lidar com organizações de múltiplos objetivos como o Estado”.

“Os modelos de contratualização estabelecem uma nova lógica de atuação no governo central, que tenta deixar para trás o clássico controle político/burocrático e a função de supervisão e avançar em direção a novas formas de agencificação e contratualização”. (Jann e Reichard (2002: 36-39 in Perdicaris, 2010)

“Os estudos disponíveis mostram que o modelo contratual sustenta e fortalece a efetividade e os níveis adequados de serviço e qualidade das agências governamentais.” (Perdicaris, 2010).

A experiência de Minas Gerais com a utilização dos contratos, segundo Vilhena e Marini, 2009

“deixou uma série de lições aprendidas. A primeira, diz respeito ao comprometimento da alta liderança executiva do governo (governador, vice e secretários de estado) com uma agenda estratégica. Muitas vezes a crise financeira e a agenda de ajuste decorrente capturam integralmente a agenda de governo, fazendo com que as urgências se sobreponham às importâncias. A singularidade do modelo de Minas foi dada pela abordagem dual: medidas de ajuste e agenda estratégica de desenvolvimento. Além disso foi fundamental o alinhamento promovido na estrutura governamental, por meio dos acordos de resultados,..o que implica no fortalecimento dos sistemas de monitoramento e avaliação de resultados.”(Vilhena e marini, 2009)

Em Curitiba, publicações apresentadas logo nos primeiros momentos da utilização dos contratos de gestão traziam impressões positivas sobre o movimento. E era preciso então buscar informações que pudessem objetivar uma avaliação sobre a iniciativa da prefeitura e contribuir de forma consistente com o aperfeiçoamento da ferramenta e da GPR – razões deste estudo de caso.

2 METODOLOGIA

2.1 Orientações da pesquisa

As perguntas apresentadas abaixo foram elaboradas com o objetivo de detalhar o problema da pesquisa:

- A estratégia foi implementada a contento em 2009, na vigência dos contratos de gestão? Em que medida a contratualização de resultados contribuiu para a performance obtida?



- A ferramenta contratos de gestão foi apropriada por muitos atores, isto é, quantos estiveram diretamente envolvidos na tarefa periódica de monitoramento e avaliação?
- As finalidades práticas da implantação da contratualização de resultados tem sido cumpridas?
- Já há, nesta curta experiência, ganhos de processo ou de desenvolvimento organizacional?
- É verdadeira a afirmativa de que contratos de gestão auxiliam no alinhamento organizacional e na implementação constante do comprometimento gerencial?
- Quais os fatores críticos de sucesso para a institucionalização dos contratos de gestão?
- A ferramenta auxilia no fortalecimento das funções do alto governo no contexto da gestão para resultados? Por exemplo, facilita a integração da alta direção em torno da agenda de governo?

2.2 Delineamento da pesquisa

A presente pesquisa tem abordagem qualitativa e utiliza-se de estudo de caso. A escolha metodológica do estudo de caso se deve ao fato deste método de pesquisa se prestar à investigação de um fenômeno contemporâneo, podendo ser realizado em menor espaço de tempo e utilizando múltiplas fontes de evidência (Gil,1988)

Tem início em um plano de pesquisa com roteiro de trabalho conforme proposto por Yin (1990), onde são definidas questões a responder e dados a coletar.

Trata-se então de um estudo que inclui uma breve caracterização da organização estudada e explanação sucinta do processo de contratualização, como cenário para a obtenção de compreensão sobre as resultantes da utilização desta ferramenta na Organização Prefeitura de Curitiba no contexto da GPR. As análises e conclusões são subsidiadas por dados e informações objetivas e subjetivas, de natureza quantitativa e qualitativa, incluindo a percepção de atores-chave sobre o processo e suas resultantes. Ao final, registra os novos desafios do movimento. A perspectiva é intra-organizacional, razão pela qual não aborda o cliente final da organização estudada.



2.3 A organização pesquisada

A unidade deste estudo é a Prefeitura Municipal de Curitiba, organização de natureza pública, composta por órgãos de administração direta e indireta. É Organização que tem se diferenciado no setor público, no âmbito nacional e internacional, o que é evidenciado: pelo número de missões externas nacionais e internacionais que recebe; visitas técnicas informais nos seus diferentes setores; citação em publicações ou relatórios internacionais; premiações em diversas áreas (saúde, educação, meio ambiente, dentre outros), além de resultados diferenciados da cidade em indicadores de referencia mundial, como ICV e IDH , em que se coloca em primeira e segunda posições dentre as capitais do país. Esta condição, assim como sua manutenção, são vistas internamente como desafio para aperfeiçoamento permanente.

A execução da estratégia desta Organização se dá a partir de um plano de governo que representa os propósitos da gestão e que é originado de várias fontes: escuta às demandas da população, avaliação técnica da cidade e condição de vida de seus habitantes, plano diretor, compromissos locais, nacionais e internacionais com vistas a melhoria da sustentabilidade social, econômica e ambiental, disponibilidade de recursos orçamentário-financeiros, oportunidades de parcerias e desenhos de futuro. Este plano é apresentado e ajustado em diferentes fóruns: reuniões e consultas públicas nas regionais da cidade e bairros – cerca de 220 audiências públicas por ano, além daquelas legalmente designadas para atender à lei de responsabilidade fiscal e elaboração de LDO e LOA. Além disso, utiliza canais de interação como o *site* da Prefeitura, Central de Telefonia 156, Conselhos Municipais, Regionais ou Locais e Conferências da Cidade. A Prefeitura investe também na coleta cotidiana de opiniões dos habitantes da cidade, e estes por sua vez são ávidos usuários destes canais para reportar problemas, solicitar informações, apresentar sugestões.

A Organização estudada apresenta diferentes estratégias de aperfeiçoamento e modernização da gestão, possui programa continuado de capacitação presencial e a distância – customizado e em escala – e possui sistemas de comunicação gerencial interna por rede intranet e internet. A descentralização da administração municipal em Curitiba, tem ocorrido de forma gradativa, sendo viabilizada pela estratégia da Regionalização.



Esta Organização é portanto prestadora de serviços públicos dentre os quais se colocam questões de diferentes naturezas e complexidades, isto é, seus produtos vão desde a prestação de serviços de limpeza pública e manutenção da cidade, oferta de educação infantil, ensino fundamental, gestão plena da rede de saúde da cidade, até o estabelecimento de marcos legais e diretrizes estruturais para a cidade do presente e do futuro.

A personalidade atual da organização Prefeitura, suas novas formas de atuação, ferramentas, procedimentos e rotinas representam expressão de novos paradigmas, introduzidos no bojo da reforma do Estado e é neste contexto que se insere a contratualização de resultados. Parte-se do princípio que em Curitiba o modelo de gestão para resultados está em franco desenvolvimento, o que já é confirmado por alguns autores:

“É possível verificar que a continuidade da política de gestão, no caso de Curitiba, assim como a capacitação dos técnicos tem uma contribuição positiva, já que permitiram que houvesse maior adaptabilidade das ferramentas de gestão à realidade municipal. A clareza da estratégia de governo – e conseqüentemente dos objetivos a serem perseguidos pela organização – é citado pelos entrevistados como um ponto positivo do processo e só é possível graças à direção exercida pela liderança política, para quem o modelo de gestão é uma forma de posicionamento político. Deste modo, é possível afirmar que em Curitiba estão presentes aspectos e instrumentos que aproximam seu modelo de gestão ao *framework* de GpR” (Perdicaris, CONSAD 2010).

“Curitiba é uma experiência viva de bom governo. Numa sociedade que anseia por informação, a Prefeitura de Curitiba a presta com qualidade. Foi apenas o primeiro ano dos Contratos de Gestão, e a cultura do acompanhamento das metas e da transparência na prestação de contas já está incorporada pela equipe da administração”, discurso Martins, 2010

A inserção de contratos de gestão como instrumento de aperfeiçoamento de gestão para resultados em Curitiba não se dá ao acaso. Ocorre sobre uma plataforma de experiências acumuladas e lições aprendidas advindas de um plano permanente de crescimento institucional que vem em curso há muitos anos, e como demonstrado no quadro abaixo:



Quadro – Movimentos na história recente da Administração pública de Curitiba 1997-2008

1997	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoção do funcionamento matricial nos projetos estratégicos do plano de governo (portfólio de projetos) ▪ Delineamento estratégico dos órgãos municipais
1998	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arquitetura estratégica aplicada a todos os órgãos municipais ▪ Disseminação da tecnologia de avaliação de resultados
1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decidindo Curitiba – diagnóstico intersetorial de políticas públicas
2000	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco de sucessos ▪ Modelo de gestão Curitiba
2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metodologia para o aperfeiçoamento da ação integrada (transversalidade e territorialização)
2002	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metodologia do modelo de colaboração voltada ao trabalho com a comunidade
2003	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metodologia para refocalização do Plano de governo com ação intersetorial em territórios priorizados
2004	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano de Governo 2005-2008 ▪ Avaliação das políticas públicas municipais
2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão por competências ▪ Grupos funcionais de gestão ▪ Mapa da estratégia do Plano de governo ▪ Sistema de gestão da estratégia ▪ Absorção da metodologia do PMI
2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reestruturação dos projetos estratégicos ▪ Mapeamento de processos ▪ Plano de desenvolvimento de competências ▪ Desenvolvimento gerencial
2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Índice de desenvolvimento da gestão pública – IDGP Curitiba ▪ Pesquisa de clima organizacional para toda Prefeitura de Curitiba
2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planos setoriais: Mobilidade urbana e Transporte integrado; Habitação; Desenvolvimento econômico ▪ Desenvolvimento social; Segurança pública e defesa social; Controle ambiental e desenvolvimento sustentável ▪ Planos regionais ▪ Plano de governo 2009-2012 ▪ Análise espacial intraurbana da qualidade de vida em Curitiba

Fonte: IMAP, 2009

2.4 Fontes e coleta de dados

Com a finalidade de exploração de registros, observações e interpretações da realidade e de modo a obter melhor compreensão do fenômeno em investigação, o trabalho se utilizou de fontes secundárias através de pesquisa documental e de fontes primárias, onde através de técnica de entrevistas envolveu a 25 profissionais.

A coleta de dados primária e secundária foi realizada através das seguintes etapas:

2.4.1 Análise documental de registros da organização Prefeitura de interesse do estudo, conforme apresentado abaixo.



Quadro 1 – Fontes documentais utilizadas

Denominação	Caracterização	Fonte
1. Publicação – Manual de gestão	Disponível no site PMC – contratos de gestão	Unidade de Gestão
2. Relatórios-resumo das oficinas de trabalho de elaboração dos planos de ação – base dos contratos de gestão	Trabalho sob assessoria para desdobramento dos compromissos de governo em planos operacionais – base da contratualização de resultados	Publix
3. Registros e pareceres da Unidade de Gestão após os ciclos de monitoramento	Disponível no Plangov – sistema informatizado de acompanhamento do plano de governo	Unidade de Gestão
4. Plano de ação no Plangov – Sistema de acompanhamento do plano de governo	Telas do sistema informatizado para acompanhamento do plano de governo	Unidade de Gestão
5. Apresentações em power point	Documentos para apresentação ao Prefeito e Secretários das conclusões dos ciclos de monitoramento e avaliação quadrimestrais	Unidade de Gestão
6. Pasta dos contratos de gestão	Entregues aos secretários/ presidentes de órgãos quando da assinatura dos contratos, com vistas a seu acompanhamento. Inclui diretrizes e orientações práticas.	Unidade de Gestão
7. Avaliação Comparativa IDGP/ Índice de Desenvolvimento de Gestão Pública	Relatório produzido pelo IMAP	IMAP 2010
8. Circulares de orientação da Unidade de Gestão aos gestores	Documentos emitidos com a finalidade de orientar novos passos ou aperfeiçoamento do movimento.	Unidade de Gestão

2.4.2 Coleta de dados primária, em que o grupo de entrevistados foi definido pela técnica de amostragem por conveniência (NARESH, 2003, p. 306), a partir da qual se procura obter uma amostra de elementos convenientes e a sua seleção fica a cargo do entrevistador. Embora a técnica apresente vantagens tais como acessibilidade da amostra, menor tempo na sua definição, facilidade na obtenção de cooperação, apresenta limitações. Pode haver tendenciosidade na seleção dos entrevistados e por isso merece cuidados na fase de interpretação dos dados.

As entrevistas com atores-chave, para aprofundar a compreensão sobre o movimento de contratualização de resultados, foram realizadas de duas formas: inicialmente através de roteiro de perguntas abertas, com respostas espontâneas e por escrito e posteriormente por entrevista fechada – caracterizada por múltipla



escolha – abordando às mesmas questões, como forma de complementação e cruzamento das respostas.

Foram selecionados diferentes perfis profissionais, com cargos ou atribuições diversas, de modo a obter múltiplas interpretações e assim uma leitura mais completa da realidade investigada. Também foram utilizados outros critérios: representação de várias secretarias municipais e setores, tempo de serviços na Prefeitura maior que cinco anos, conhecimento da organização e envolvimento amplo com o fenômeno ou objeto da pesquisa. Foram entrevistados a 25 profissionais, sendo: 4 secretários municipais, 4 superintendentes, 8 diretores, 6 gerentes de projetos, 3 técnicos da Unidade de Gestão.

2.4.3 Para análise do material obtido por fontes primárias, fez-se uso de técnica de análise de conteúdo que se presta à finalidade de trabalhar e interpretar a vários discursos, fazendo-os convergir para uma síntese sem perda de conteúdo. É realizada sobre o texto transcrito do discurso, isto é sobre o que foi registrado: forma, conteúdo, significado. Pode ser conceituada como:

“um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos descrição do conteúdo das mensagens, indicadores quantitativos ou não que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção destas mensagens” (BARDIN, 1977, p. 42).

2.5 Limitações do estudo

- A opção de analisar as resultantes do movimento no nível central da PMC como um todo e não apenas num de seus setores, tal como uma Secretaria ou um Órgão Municipal, representa ao mesmo tempo um desafio pelo tamanho da tarefa e uma limitação pela possibilidade de simplificação e diminuição da riqueza oferecida à investigação. Esta, é superável apenas pela clareza de que o estudo representa uma etapa inicial de aprofundamento e contribuição de conhecimento sobre o tema.
- O estudo sobre evento que se iniciou há apenas 16 meses apresenta um viés: os relatos de fatos e circunstâncias podem estar sob influência da novidade, exigindo do pesquisador atenção redobrada no sentido de detectar as vantagens, dificuldades e lições aprendidas do processo.



- Inserção do pesquisador na organização e no movimento pesquisado e o esforço permanente de realizar a leitura dos dados de forma a mais objetiva possível, em atendimento aos preceitos da investigação científica. No contraponto, a opção de aceitação do risco, dada a oportunidade de contribuição para o aperfeiçoamento da proposta – finalidade principal do estudo.

3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DO CASO

A experiência de Curitiba

A contratualização de resultados na Prefeitura de Curitiba teve uma série de ações preparatórias, que possibilitaram a apropriação gradativa dos dirigentes e suas equipes sobre o processo de trabalho proposto. A seqüência de etapas, iniciada pela estruturação do Plano de Governo 2009-2012 e seu registro em cartório, foi seguida pela elaboração e assinatura de aceitação do documento “Diretrizes e bases para o contrato de gestão” em janeiro 2009 e pela elaboração dos planos de ação em que cada um dos compromissos assumidos pelo Governo foi inserido como objetivo, meta ou produto. Esta atividade foi realizada em dois meses, através de oficinas de trabalho especialmente estruturadas para este fim, para cada um dos programas de governo e para cada uma das pastas, envolvendo aos coordenadores já designados e suas equipes, além de consultoria externa e técnicos da Coordenação – denominada Unidade de Gestão do Plano de Governo. Após a validação destes planos referentes a gestão de 4 anos, foram recortados os contratos de gestão, de caráter anual.

No documento assinado em março de 2009 – referente ao ano de 2009 – um conjunto de cláusulas delineavam a pactuação, a definição de responsabilidades e as obrigações (dentre as quais alcançar os resultados, agir com responsabilidade e austeridade na aplicação do dinheiro público, assegurar a intersetorialidade, avaliação de resultados e prestação de contas periódica), e um conjunto de objetivos, metas, indicadores, produtos e prazos – colocados como anexo de forma específica para cada contratado. A estrutura dos planos de ação e o seu recorte para fins de contratualização obedeceu a um critério principal: o de incorporar os



compromissos explicitados no documento oficial registrado em cartório num primeiro momento, agregando posteriormente novas propostas – resultantes de demandas e decisões emergentes – nos limites da oportunidade, capacidade de realização e disponibilidade de recursos.

Alguns elementos e mecanismos foram associados ao processo. Dentre eles um sistema informatizado de apoio, consultoria externa, metodologia de monitoramento e avaliação em conformidade com a realidade da administração municipal e capacitação dos atores. E além disso, a formação de uma rede de articuladores com a finalidade de facilitar uma interlocução direta permanente com a equipe de coordenação.

No modelo de Curitiba vale ressaltar a instauração de uma instancia de coordenação, sob delegação explícita do prefeito, com a missão de garantir a sustentabilidade do processo, monitorar a estratégia e articular os diferentes ativos da prefeitura, estimulando-os na direção pactuada. E isto por se acreditar que:

“Clareza de propósitos e alinhamento estratégico, crenças compartilhadas e recursos materiais disponíveis não são suficientes para manutenção da mobilização de insumos estratégicos. Parece ser indispensável algum outro recurso que assegure continuidade de propósitos. Até mesmo uma visão mais poderosa pode se dissipar se não for sustentada por um comprometimento gerencial de implementação constante” (BARTLETT e GOSHAL, 1992, p. 45).

Componente fundamental do movimento é então esta Unidade de Gestão do Plano de Governo, cuja estruturação originou-se de experiência anterior dos chamados Grupos Funcionais de Coordenação – mecanismo utilizado de 2005 a 2009 (GF de planejamento, orçamento e finanças, GF de Recursos Humanos e outros). O funcionamento desta Unidade corrobora o enunciado de BARTLETT e GOSHAL, 1992, sobre a necessidade de uma instância que assegure “continuidade de propósitos”. Ao realizar o acompanhamento e a avaliação objetiva dos resultados constantes do Plano de Governo 2009-2012, este colegiado tem por função assegurar o desenvolvimento da estratégia, provendo comunicação, integração e articulação na organização como um todo, facilitando a execução.

“Representa um centro de coordenação e funciona com a visão estratégica e sistêmica da organização Prefeitura sobre a gestão de recursos, e assim como instância de poder de decisão e sustentação do processo. Reúne-se periodicamente face uma agenda estratégica, que leva discussões previamente estruturadas ao prefeito para a tomada de decisão final. Tem assim por missão articular de forma permanente movimentos e iniciativas para o sucesso do plano de governo”. (Manual de gestão, 2009)



O monitoramento se dá a partir de um sistema informatizado (Plangov) e através de visitas e reuniões da unidade de gestão, através de sua equipe técnica executiva, com cada secretaria. A partir de relatórios consolidados, são identificados os fatores de sucesso e os nós críticos do processo, que entram na pauta da Unidade de Gestão para os encaminhamentos necessários ao ajuste estratégico.

No caso de Curitiba, os elementos apresentados por Marini e Martins, 2004, como essenciais a um bom modelo de monitoramento e avaliação, foram constituídos respectivamente por:

- a) Objetos de avaliação – metas e produtos dos contratos de gestão;
- b) Prazos – aqueles estabelecidos nos planos de ação anexos aos contratos;
- c) Sujeitos da avaliação: Instâncias avaliadas e avaliadoras. Uma Unidade de Gestão do Plano de Governo, instituída por decreto (colegiado formado pelos Secretários do Governo Municipal, do Planejamento, das Finanças, do Instituto Municipal de Administração Pública e do chefe de Gabinete do Prefeito além de uma equipe executiva técnica) – representam a instância avaliadora, e as Secretarias Municipais e Órgãos com responsabilidade sobre programas e projetos – as instâncias avaliadas;
- d) sistema de pontuação – desenvolvido pela equipe de coordenação, que contempla algumas características especiais: estabelecimento de percentuais sobre marcos de acompanhamento que permitem monitorar a evolução dos produtos, pesos sobre produtos que estabelecem ponderação sobre grau de prioridade, indicadores para programas e projetos e fórmulas de cálculo de desempenho;
- e) monitoramento semanal, mensal ou quadrimestral, na dependência da complexidade ou necessidade dos projetos, e procedimentos avaliatórios, realizados em ciclos quadrimestrais com oficinas de trabalho, reuniões, sistema informatizado de acompanhamento do plano de governo atualizado além de consultas a outras bases de informação.

A definição do modelo de avaliação levou em conta aos dois objetivos que precisa atender: politicamente precisa contribuir na avaliação da gestão estratégica



e no desempenho de objetivos, metas e programas. Administrativamente precisa contribuir na melhoria da gestão, gerando informações para análise do desempenho e para as questões a superar.

Sua modelagem confirma a afirmativa de Cunill Grau & Ospina, 2003, para quem

“Na administração pública a resposta de ordem política é orientada por dois aspectos: a) implementar políticas que impliquem a agregação de valor público; b) qualificar os processos de prestação de contas e democratização da gestão com mais transparência e acesso aos indicadores de resultado”

Segundo Grin (...pg 17) este

“mútuo condicionamento é que faz dos sistemas de gestão e de avaliação um mecanismo de síntese entre política (planejamento e projeto de governo) e técnica (o modelo de gerenciamento). Os fins políticos (a efetividade do planejamento governamental) e os meios gerenciais (sistema de gestão e os avaliação dos indicadores de resultado) necessitam estar vinculados. (GRIN .pg 17)

Observações iniciais sobre o desempenho da gestão PMC 2009 sinalizavam para o diagnóstico de um ano de gestão bem sucedido. Segundo os entrevistados, havia já nas oficinas de delineamento dos planos, demonstrações de comprometimento e competência com que todas as equipes se lançaram à tarefa. Isto era expresso ou no número de atores estratégicos presentes às discussões e sua permanência até o final das atividades, ou na diversidade e consistência do material produzido – listagem de produtos e indicadores escolhidos para demonstração dos resultados – e até nas discussões e controvérsias provocadas pelo balanceamento entre ousadia e conservadorismo de metas, frente ao cenário financeiro menos amigável projetado.

Mas, passado este primeiro momento de adesão à proposta de contratos, que efeitos, de fato, este movimento trouxe à organização? A estratégia foi implementada a contento? Em que medida a contratualização de resultados contribuiu para uma performance positiva? As finalidades práticas da contratualização tem sido cumpridas? Já há, nesta curta experiência, ganhos para o desenvolvimento organizacional? É verdadeira a afirmativa de que contratos de gestão auxiliam no alinhamento organizacional? Esta ferramenta fortalece a implementação constante do comprometimento gerencial? Quais os fatores críticos de sucesso para sua institucionalização? A utilização do contrato de gestão fortaleceu o papel do alto governo? Por exemplo, facilitou a integração da alta direção em torno da agenda de governo?



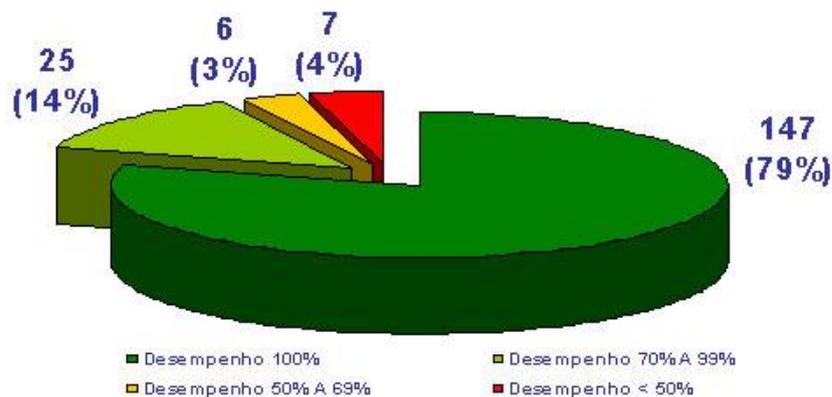
O presente estudo de caso permitiu agrupar as resultantes obtidas em categorias, a saber:

- Resultantes na implementação da estratégia;
- Resultantes quanto às finalidades práticas da contratualização e processos organizacionais;
- Resultantes sobre funções do alto governo.

3.1 Resultantes na implementação da estratégia

Segundo registro oficial (site PMC), as secretarias e órgãos municipais da Prefeitura de Curitiba cumpriram, no ano passado, 93% das metas sobre resultados desejados estabelecidas nos Contratos de Gestão assinados em março de 2009. Dos 185 indicadores (metas) estabelecidos nos contratos, 147 (79%) foram cumpridos plenamente e 25 (14%) cumpridos com pequenas ressalvas. Em 40 casos, as metas foram superadas e sete indicadores expressaram desempenho insuficiente (4% do total).

Gráfico 1 – Desempenho dos resultados finais desejados em 2009



Fonte: Unidade de Gestão – apresentação reunião de secretários jan 2010

Dentre as metas alcançadas, conforme apresentação da Unidade de gestão ao Fórum de Secretários – janeiro 2010, destaca-se:

- A redução nos gastos de custeio. O objetivo era de 15%. A economia chegou a 18,72%.
- Na Educação, a meta de abrir 2.000 vagas em creches também foi alcançada: foram abertas 2.285 vagas.



- Na área da Saúde, a meta para 2009 era manter ou reduzir o índice de 9,99 óbitos por 1.000 nascidos vivos e o resultado foi de 9,3. reflete Outro indicador de destaque é o da dengue. Nenhum caso da doença contraída na cidade foi registrado e o índice de infestação predial cuja meta era ficar abaixo de 1, permaneceu em 0%.
- As áreas de trânsito e transporte coletivo também apresentaram indicadores positivos. O número de acidentes de trânsito caiu. O índice de 1.469/ 100.000 habitantes baixou para 1.289/100.000 habitantes.
- A meta de satisfação dos passageiros com o transporte coletivo também foi superada, subindo de 51% para 57%.
- Meta de busca de financiamentos externos atingiu a marca de US\$ 200 milhões, metade com o programa Pró-Cidades do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e metade com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Os recursos vão garantir a construção de obras fundamentais para a cidade, como o trecho norte da Linha Verde.
- 20,79% das famílias atendidas em 2009 reduziram seu índice de vulnerabilidade social

No conjunto de metas alcançadas 40% foram superadas. Dentre elas:

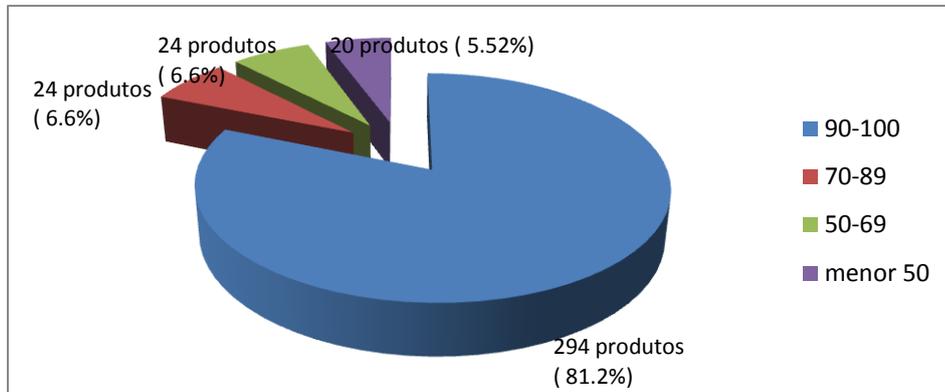
- Volume de recursos captados em financiamentos para Habitação. Meta: R\$ 105 milhões. Alcançado: R\$ 177,3 milhões;
- Empreendedores capacitados pelo programa Bom Negócio – Meta: 1.750 – Alcançado: 1.912;
- Atendimentos em Esporte e Lazer. Meta: 205.329. Alcançado: 299.780
- Implantação de novas calçadas Meta: 50 km. Alcançado: 70 km
- Pavimentação: realizados 107,66 km – 15% acima da meta planejada
- Número de embarques na Linha Turismo. Meta: 468.824. Alcançado: 520.394.

Entre as metas não cumpridas está a redução de 5% no número de danos ao patrimônio público municipal. Ao contrário do esperado, houve aumento das ocorrências em 2009 que saltou de 796 em 2008 para 883 em 2009. Questões como esta foram rediscutidas na perspectiva de encaminhamentos corretivos.



Quando à eficácia das entregas/produtos entregues à população, obteve-se a realização e entrega de 87.8% das propostas, com distribuição mostrada no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Desempenho dos produtos/entregas em 2009



Fonte: adaptado pelo autor a partir de dados do site PMC contratos de gestão 2009

Os resultados obtidos configuraram impressão de resultados superiores aos obtidos nos anos da gestão anterior. Mesmo considerando que a exigência metodológica com o advento dos contratos e seu sistema avaliativo foi maior em 2009, foi possível verificar que os percentuais de entrega dos produtos em 2009 (87.8%) foram maiores que em 2008 (83%). Obteve-se também alcance de 93% dos resultados propostos.

3.2 Resultantes quanto às finalidades práticas da contratualização e processos organizacionais

a) Resultantes sobre as finalidades práticas registradas pela PMC

Segundo registros no Manual de Gestão PMC 2009, os contratos de gestão foram inseridos com as finalidades práticas de:

- 1) pactuar com cada dirigente objetivos, metas e produtos/entregas – expressos em programas e projetos – a serem realizadas na gestão;
- 2) endereçar com clareza atribuições de coordenação de programas e projetos, estabelecendo matriz de responsabilidades, facilitando assim a interlocução e a gestão .
- 3) realizar, através de uma Unidade de Gestão, monitoramento periódico como mecanismo de avaliação permanente, ajustes, apoio e correção de trajetória do andamento do Plano de Governo.



- 4) Consolidar a prática avaliativa de desempenho e resultados – ainda heterogênea na organização.

Na entrevista aberta, perguntado sobre o cumprimento destas finalidades, obteve-se o seguinte quadro:

Quadro 2 – As finalidades do contrato de gestão em 2009, registradas abaixo, foram cumpridas?

Finalidades do contrato de gestão registradas nos documentos oficiais da PMC 2009	% de ocorrência de resposta
1. Pactuar com cada dirigente objetivos, metas e propostas – expressos em programas e projetos, a serem realizados na gestão	SIM – 92%
	EM PARTE-8%
2. Endereçar com clareza atribuições de coordenação de programas e projetos, estabelecendo matriz de responsabilidades	SIM – 86%
	EM PARTE -14%
3. Facilitar a interlocução entre os diferentes atores da organização.	SIM – 66%
	EM PARTE-26%
	NAO -7%
4. Realizar através de uma Unidade de Gestão ¹ , monitoramento periódico como mecanismo de avaliação permanente, ajustes, apoio e correção de trajetória do andamento do Plano de Governo	SIM – 94%
	EM PARTE
5. Consolidar a prática avaliativa de desempenho e resultados	SIM – 82%
	EM PARTE – 18%

Fonte: organizada pelo autor

Referente a este quadro, alguns aspectos podem ser ressaltados pela alta frequência de ocorrência nas entrevistas:

É o caso da percepção de ganhos de clareza sobre objetivos e metas em todas as secretarias e também quanto a definição precisa de responsabilidades, o que traz, segundo os envolvidos, mais facilidade na execução. Nas palavras de um entrevistado:

“Na nossa área de atuação, sempre tivemos dificuldades de elencar prioridades., porque tudo era importante e urgente! A partir da contratualização de resultados, conseguimos focar o trabalho nas ações definidas como prioritárias e entender que o restante do conjunto executado contribui para o atingimento de metas pactuadas.” (E 13)

Em função do contrato de gestão, houve maior comprometimento da alta direção e a readequação de projetos e processos (E3)

Clareza sobre responsabilidades trouxe maior envolvimento aos gestores (E12)



A interlocução entre diferentes atores que compartilham de forma intersetorial um mesmo programa ou projeto, foi a questão que obteve menor pontuação, apontando para a necessidade de outras abordagens ou reforço da existente. Se de um lado, a intersetorialidade já apresenta resultados positivos há algum tempo, parecem persistir, em algumas interfaces, problemas de responsabilização que não se resolveram completamente com a utilização dos contratos. Alguns relatos corroboram esta dualidade:

“Com a utilização dos contratos há uma substituição do poder subjetivo promovido pela hierarquia, pelo poder objetivo do pacto estabelecido nas negociações e responsabilidades intersetoriais”(E2).

“Diversas metas que exigiam intersetorialidade foram alcançadas e até superadas”. (E14)

“Embora todos os projetos tenham matriz de responsabilidades e atribuições bem definidas, nem sempre os combinados são combinados de fato” (E20)

O monitoramento periódico realizado pela Unidade de gestão foi realizado, com demonstração de satisfação da maioria dos entrevistados:

“Permitiu avaliação adequada com correção de rumos, coisas que não acontecia anteriormente “. (E6)

“Considero que este foi o grande diferencial de gestão em 2009” (E12)

“Monitoramento e avaliação são obrigações gerenciais. Mas o contrato trouxe firmeza e seriedade do conjunto das pessoas ao acompanhamento. Parece que o fato de existirem metas escritas num documento conhecido por todos puxa pelos brios da equipe” (E 13)

“Esta Unidade passou a existir por decreto e de fato. As atas de reuniões demonstram sua ação e a importância de alguns desdobramentos”. (E20)

A última finalidade explorada – “Consolidar a prática avaliativa de desempenho e resultados, ainda heterogênea na Organização PMC” – obteve respostas interessantes, que denotam evolução da cultura avaliativa:

“Houve busca de indicadores mais expressivos para a realidade a avaliar e para as ações executadas” (E1)

“Discussões sobre os indicadores utilizados permitiram revisar o processo de medição e o desempenho da organização” (E3)

“O contrato de gestão chamou a atenção para muitos resultados, principalmente de satisfação dos usuários. Houve elaboração de pesquisas com novo formato”. (E6)

“Foi possível iniciar a mensuração de aspectos que não se avaliava, principalmente de eficiências e até tomar providências no sentido de melhorar o desempenho” (E7)

Sobre o mesmo tema, com base no exame de dados e informações secundárias, foi possível verificar:



1. a existência de planos de ação completos por secretaria/orgão com objetivos e metas declarados, indicadores para avaliação de programas e projetos;
2. produtos a entregar com prazos e responsáveis e ainda as etapas críticas de acompanhamento para cada produto proposto;
3. registros feitos pelos gestores sobre o andamento da execução e análise de tendências dos produtos e projetos.

O sistema de monitoramento inclui vários componentes, dentre os quais um sistema de reuniões ou visitas e um sistema informatizado – Plangov . Vide no anexo 4 imagens do sistema informatizado PLANGOV – onde se apresenta o cadastro do plano de ação, com os elementos citados.

O cadastro informatizado do plano de ação contempla: o programa e suas metas e indicadores; os projetos e suas metas e indicadores; os produtos caracterizados e quantificados e seus marcos de acompanhamento – que são etapas críticas para a consecução dos produtos; além do nome dos responsáveis. Já nos respectivos relatórios são registradas as análises de andamento pelo gestor (avaliado) e depois pela Unidade de gestão (avaliador). Vide abaixo exemplo de relatório para o ciclo de avaliação no sistema Plangov:

Prefeitura Municipal de Curitiba
Relatório de Acompanhamento – Ciclo de Avaliação
Plano de Governo 2009 – 2012

<p>Relação do lixo reciclável sobre total do lixo coletado Meta: Alcançar o percentual de 21,0% de lixo reciclável sobre o total do lixo coletado Meta 2010: 20,30 Situação Inicial: 20,30</p>	100	<p>Na área de resíduos sólidos urbanos, a meta foi superada, pois, o índice de reciclagem, em 2010, foi de 22%. Esse índice deve-se principalmente ao aumento da coleta seletiva. Curitiba conta com 100% de coleta de resíduos domiciliares, incluindo coletas diferenciadas para os resíduos tóxicos e o vegetal. Outra ferramenta fundamental para o atendimento da meta é a campanha permanente do SE-PA-RE que estimula a redução e a separação de recicláveis.</p>
<p>Pessoas participantes por ano em atividades de educação ambiental nos diferentes projetos Meta: Alcançar o número de 87.846 pessoas participantes por ano em atividades de educação ambiental nos diferentes projetos Meta 2010: 76.685 Situação Inicial: 64.000</p>	100	<p>A meta foi superada e pode ser observada no atendimento de 174.282 pessoas nas ações de Educação Ambiental desenvolvidas pela SMMA, em 2010, para os diferentes projetos. A participação da população nestas atividades tem propiciado um envolvimento crescente da população nas questões ambientais.</p>



Produto: Sistema de gestão municipal sustentável - plano				
Meta 2010: 1		Situação: Em dia		
Análise de Tendência e/ou Avaliação de Resultados: Sistema de Gestão Municipal Sustentável aprovado por meio do Decreto Municipal n.º 933/2010, aguardando apenas o Decreto que instituirá a Comissão de Acompanhamento Percentual de Realização: 100.00 %				
Marco de Acompanhamento Compatibilização das propostas elaboradas em 2009	Previsto 30/04/2010	Realizado	Reprogramado	Justificativa
Elaboração de Check List de Sustentabilidade a ser aplicado a todos os órgãos da PMC	31/08/2010			
Sistematiza de Sustentabilidade em execução	31/12/2010	Sim		Sistema de Gestão Municipal Sustentável aprovado por meio do Decreto Municipal n.º 933/2010

De forma geral, há convergência nas impressões dos atores-chave do nível central sobre o atingimento das finalidades práticas da contratualização em Curitiba, principalmente no que diz respeito ao aumento de clareza sobre prioridades e responsabilidades e melhoria significativa dos sistemas de informação e das práticas avaliativas. O melhor indicador positivo sobre o aperfeiçoamento da avaliação de resultados talvez possa ser o próprio comportamento dos gestores, que insatisfeitos com sua listagem de indicadores ou forma de mensuração de resultados e entregas, buscaram apoio junto a Unidade de Gestão para revisões críticas e modificação de suas bases informacionais.

Referente ao número de atores envolvidos diretamente no manejo dos contratos, a expressiva maioria dos depoimentos reportou-se ao chamado nível estratégico das secretarias, geralmente representado pelo seu corpo gerencial, formado pelo secretário/presidente, superintendente, diretores, gerentes de projetos, o que representa cerca de 350 pessoas. Há uma percepção, também grupal, de que esta apropriação precisa ocorrer de forma mais intensiva junto aos níveis operacionais, o que tem sido colocado como meta ou desafio. É interessante constatar nos discursos dos entrevistados a presença da alternativa de



descentralização dos contratos de gestão para o nível regional de suas secretarias ou para subníveis intraorganizacionais, como forma de difusão da ferramenta e seus ganhos.

b) Vantagens da contratualização

A exploração sobre vantagens da inserção dos contratos – realizada através de entrevistas abertas e também roteiro de opções pré-selecionadas – permitiu evidenciar que o movimento teve ganhos consideráveis para os gestores e para a organização. Abaixo o quadro-resumo:

Quadro 3 – Demonstrativo das respostas à questão: quais os aspectos positivos / vantagens da institucionalização dos contratos de gestão em Curitiba?

Alternativas apresentadas de forma objetiva	Número de ocorrências
Permitiu melhor alinhamento entre o nível estratégico e o operacional	18
Trouxe maior alinhamento da organização como um todo	14
Houve definição de responsabilidades mais clara, contribuindo na realização das ações	13
Permitiu conhecer melhor os objetivos do órgão/secretaria	13
Permitiu mais acesso aos programas e ações de outras secretarias	11
Não percebi nenhuma alteração na forma de trabalho da Secretaria	1
Outros	1

Principais idéias -chave das respostas espontâneas (em ordem decrescente de frequência de aparecimento)
Clareza de objetivos/prioridades/metás
Avaliação contínua de resultados
Comprometimento das equipes com resultados
Planejamento/coordenação/controle
Aumento da comunicação interna
Contratualização como pauta forte e constante de discurso institucional
Reforço a intersectorialidade



Ressalte-se o índice de respostas positivas sobre a obtenção de melhor alinhamento entre o nível estratégico e operacional, opção escolhida por 78% dos entrevistados. Segundo um deles:

“O contrato ajudou bastante nossa secretaria porque está servindo de instrumento de planejamento, coordenação e controle de todas as nossas ações. É um fator motivador dos servidores pois dá um sentido, um norte no desenvolvimento ordenado de todas as ações. Além de apontar as metas a serem atingidas e a entrega de produtos, ele está servindo de instrumento de acompanhamento das fases a serem cumpridas. Estimula o servidor no cumprimento das metas e no aguardo de uma avaliação positiva sobre o que ele fez”. (E6)

E ainda, a percepção de maior comprometimento de gestores e equipes:

“A maior vantagem é a apropriação por parte do gestor das coisas a fazer e do impacto destas em sua secretaria. O contrato ajuda no sentido de chamar dirigentes e envolvidos para um processo efetivo de gestão. Como existem uma série de fases para serem realizadas a “conversa” sobre o contrato é constante e conseqüentemente a comunicação e a execução.” (E11)

“Em minha secretaria, o contrato de gestão oportunizou uma discussão mais ampla de nossas ações. Promoveu um comprometimento maior das equipes. (E12)

Clareza de objetivos e avaliação contínua de resultados – parte das finalidades da contratualização – aparecem de forma espontânea em 81% das respostas. Vide abaixo algumas respostas

“O principal avanço do contrato de gestão foi a definição de prioridades e metas para o ano. Com isso houve profundas reformulações no modelo gerencial praticado” (E13)

“A sistematização de ações, prazos e resultados desejados trouxe facilidade na execução e comprometimento. Ajudou a ver os gargalos da execução e com isso uniu mais a diretores, gerentes, superintendente e secretário para resolução dos problemas”(E1)

Estas percepções corroboram a tese de Hamel e Prahalad, (1995), sobre o alinhamento estratégico indispensável ao sucesso da gestão.

“Nas empresas onde não há prioridades compartilhadas para crescimento e desenvolvimento de novos negócios, o provável resultado será fragmentação e subotimização de recursos”. (HAMEL E PRAHALAD, 1995, p.184-188).

c) Desvantagens / dificuldades / fragilidades da contratualização

Questionados sobre dificuldades ou aspectos negativos da inserção dos contratos de gestão, pode-se verificar que as posições convergem em 4 aspectos principais, quais sejam: a) dificuldade de conciliar as questões contratadas com as novas demandas / ou criação de novas demandas sem cálculo prévio de recursos e



b) insegurança em relação aos recursos financeiros ou baixa compatibilidade metas X recursos; c) baixa disseminação na organização como um todo dos compromissos contratados e sua evolução e a participação de cada equipe neste conjunto – tarefa atribuída aos dirigentes; d) o excesso de expectativas sobre o papel do contrato – que supera a avaliação do desempenho sobre os objetos contratados, sendo entendido como ferramenta para avaliação global de desempenho em gestão – e que tem relação com credibilidade da ferramenta, conforme demonstrado pelo quadro abaixo:

Quadro 4 – Demonstrativo das respostas à questão: quais as fragilidades / dificuldades / aspectos negativos do processo de contratualização em Curitiba?

Alternativas apresentadas de forma objetiva	Número de ocorrências
Dificuldade de conciliar as questões contratadas com as novas demandas	12
Insegurança em relação aos recursos financeiros	11
Alternância de prioridades	8
Ausência de recursos financeiros no timing desejado	6
Baixa credibilidade no contrato	5
Baixa adesão da alta direção	3
Baixa transparência interna do processo	3

Principais idéias -chave das respostas espontâneas (em ordem decrescente de frequência de aparecimento)
Baixa compatibilidade metas X recursos
Criação de novas demandas sem cálculo prévio de recursos
Metas no Programa Bom Governo muito genéricas(dificultam a adesão por falta de especificidade com a realidade da secretaria)
Baixa credibilidade na ferramenta – que não mostra o “real” desempenho do órgão
Excessiva flexibilização no tratamento de metas (por medo de não atingimento)
Maior necessidade de participação dos funcionários/ “ponta”/da organização como um todo
Baixa divulgação intra-organizacional
Comparação de realidades distintas pelos mesmos parâmetros do sistema avaliativo de notas
Risco de excessivo formalismo por baixa ousadia nas metas propostas
Baixa adesão dos dirigentes

Sobre a questão da relação recursos – metas, dizia E5:

“Como ponto de maior dificuldade em 2009, apresento a não compatibilidade dos projetos com o orçamento. A lógica é de que deveria haver como principal negociação o aspecto financeiro das metas. Na minha secretaria viveu-se essa dificuldade quando da implantação de projetos que previam a contratação de servidores e equipamentos. (E5)



Então, a questão alocação de recursos X pactuação de metas merece atenção especial, pois estes itens, embora imanentes em tese, não parecem ser tão convergentes na prática. Esta situação, aliás, é polêmica e a utilização dos contratos de gestão parece aguçar-la, demandando por solução.

Se de um lado, se espera que para cada objeto pactuado haja um recurso assegurado, permanecem questionamentos sobre como desenhar um plano que respeite estritamente o tamanho dos orçamentos (cada vez menores ou insuficientes frente às necessidades e dada a finitude de recursos). De outro lado, como deixar de trazer para os contratos metas mais desafiadoras, que apostam em novas oportunidades de recursos ainda não concretizadas. A imponderabilidade de cenários, seja para o bem, seja para o mau, isto é, para novas possibilidades criadas por fontes alternativas de recursos financeiros ou para a ameaça de cortes abruptos de orçamento, passam a ser realidades possíveis para os gestores, que permanecem num dilema entre conservacionismo e ousadia. Sendo a aproximação entre planejamento e orçamento uma condição para a gestão para resultados, parece que neste critério a formatação da gestão ainda é imperfeita. Segundo Perdicaris, 2010

“É possível afirmar que em Curitiba estão presentes aspectos e instrumentos que aproximam seu modelo de gestão ao framework de GpR. Mesmo assim, alguns desafios colocados pela literatura de GPR seguem presentes, como a conexão entre orçamento e planejamento.(Perdicaris, CONSAD 2010).

Assim, necessidade sentida com grande intensidade – aliás demanda que se repetiu em várias das respostas à entrevista – foi a de compatibilização entre demandas contratadas e demandas emergentes, o que não parece tarefa tão fácil. Ao mesmo tempo em que um plano é um guia para realizações, ele também se materializa em passos concretos, tais como procedimentos licitatórios, contratações, articulação de ativos – conhecimento, tecnologias, pessoas, que representam as vezes trâmites de médio ou longo prazo com grande dispêndio de energia, não podendo ser facilmente substituídos por novos compromissos sob pena de não realização de nenhum deles.

E sobre este aspecto, parece que o desafio é permanente. O cenário político e a escuta permanente dos anseios, expectativas e reclamações da sociedade – representada por suas lideranças, pela mídia, por associações ou



grupos de interesses – trazem à pauta uma agenda política que nem sempre convive serenamente com a agenda de governo em curso. Permanece a dúvida se estas demandas acolhidas de tempos em tempos também devem ser inseridas nos contratos e com que periodicidade. Se são acolhidas, passam a exigir alta flexibilidade dos contratos, pois disputam recursos com uma pauta já estabelecida. Se não são, precisam ser manejadas num processo paralelo ao da contratualização, e os contratos perdem a condição de foco da gestão.

Por isso tudo, mais importante se torna a instância de coordenação, que precisa estar cercada de informações atualizadas para que possa fazer este balanço de forma mais estratégica e menos linear. Esta situação se apresenta como um grande desafio da proposta de contratualização de resultados mas também do aperfeiçoamento das funções da alta direção, como veremos na próxima seção.

Estas questões da ligação planejamento-orçamento tem sido, segundo os entrevistados, melhor tratadas neste ano de 2010, através de reuniões periódicas sobre orçamento e programação de desembolso para cada Secretaria, o que já é uma resposta para demandas dos gestores pelo aperfeiçoamento do processo de contratualização, como demonstrado no quadro 5.

Sobre o aspecto da credibilidade e conforme relatos, embora ela esteja presente na expressiva maioria dos gestores – que se mostram satisfeitos com o cenário de definição clara da estratégia e seu monitoramento – há uma situação que merece ser bem explorada, pela importância que tem, já que mostra como o imaginário do nível pode funcionar com relação à ferramenta utilizada. Alguns entrevistados levantaram a existência de comentários a respeito da baixa fidedignidade entre as notas obtidas por algumas secretarias na avaliação dos contratos e seu “real desempenho”, trazendo ao entrevistador a sinalização para a necessidade de aprofundamento, como fosse um evento- sentinela. Um exemplo bastante claro foi:

A secretaria x não resolveu a questão y – que é das mais sérias neste momento – e apesar disso obteve uma nota alta na avaliação. E portanto, o contrato não mostra o desempenho ou esta avaliação não está sendo feita de forma correta”(E17)

Aparentemente há uma confusão sobre o papel dos contratos. Técnica­mente os contratos trazem algumas metas prioritárias, recortadas do plano de governo, como objeto de acompanhamento e avaliação cuidadosas visando seu



atingimento. Apenas uma questão, como a citada pelo entrevistado, de fato não altera a nota de uma secretaria /órgão de forma significativa, nem a posiciona abaixo da faixa de bom desempenho, mesmo com tratamento matemático ponderado através de pesos diferenciados, como é feito. Isto porque aquela questão crítica se acompanha de outras, que são realizadas de forma satisfatória.

A informação trazida, como sendo de pessoas algumas das quais ocupam altos postos traz preocupações, já que afeta a sustentabilidade do instrumento. Parece haver uma expectativa de que o instrumento contrato espelhe muito mais do que os principais resultados pretendidos pela gestão, ampliando sua função como avaliador de capacidade de gestão. Se por um lado isto representa alta exigência para com o instrumento, por outro demonstra como os contratos de gestão fazem aflorar as questões gerenciais críticas das organizações bem como o anseio por sua solução. Possibilidade de correção para a situação é um reforço na comunicação sobre a ferramenta e seus resultados.

As demais questões apresentadas como respostas ao item de dificuldades na implantação da ferramenta ou do processo de sua institucionalização dizem respeito ao formato metodológico do sistema avaliativo ou ao modo de condução do monitoramento, denotando boa apropriação dos processos por parte do quadro de gestores envolvidos.

Sobre o processo de monitoramento, alguns sinalizam para uma “excessiva flexibilização na pactuação e re-pactuação de metas”(E8), como se houvesse muita concessão na equipe responsável pelo acompanhamento.

Outros registram a baixa ousadia nas proposições de metas quantitativas ou prazos em outros setores, como alternativa cautelosa para apresentação de bons resultados diante de cenários incertos, o que aparentemente se agrava pela “insegurança quanto aos recursos financeiros”. Veja abaixo exemplo de resposta:

“Outro aspecto é a tendência que temos visto da definição de metas e marcos excessivamente flexíveis e muito pouco arrojados, evitando assim qualquer risco de não serem cumpridos e dando um “ar” de formalidade ao processo de contratualização de órgãos” (E5)

As dificuldades apontadas expressam questões trazidas também pela teoria principalmente no que se refere à possibilidade de aprendizagem permanente vinculada à função de administrar.



d) Alternativas para aperfeiçoamento da proposta e novos desafios:

Questionados sobre alternativas de aperfeiçoamento do processo de contratualização de resultados e do uso da ferramenta contratos de gestão, os entrevistados apontaram para as seguintes possibilidades:

Quadro 5 – Demonstrativo das respostas à questão: quais as ações necessárias para o aperfeiçoamento dos contratos de gestão na PMC?

Alternativas apresentadas de forma objetiva	Número de ocorrências
Aperfeiçoar a definição de responsabilidades no processo intersetorial	12
Criar mecanismos para capitalizar os contratos	9
Desdobrar os contratos a nível gerencial e operacional	8
Aumentar a adesão da alta direção	8
Reforçar o papel do gerente de projetos e coordenador de programas	7
Dar maior autonomia orçamentária e financeira aos gestores	6
outros	1

Principais idéias -chave das respostas espontâneas (em ordem decrescente de frequência de aparecimento)
Comunicação intensiva/ mais divulgação interna sobre importância, finalidades e resultados dos contratos de gestão na PMC
Alinhamento prévio de recursos e prioridades definidas para o conjunto da PMC
Maior convergência entre os contratos e LDO/LOA
Adesão dos dirigentes
Capacitação dos gestores
Monitoramento mais rigoroso
Valorização dos bons resultados

Vale apresentar alguns dos registros obtidos nesta questão:

“Necessidade de maior envolvimento dos servidores em geral, não apenas o primeiro “time”, secretários, superintendentes, diretores e gerentes. A participação do servidor é fundamental, uma vez que qualquer ato dele fará diferença no resultado final de sua secretaria.” (E14).

“É preciso determinação mais forte e prévia ao orçamento das prioridades da PMC por parte da direção superior” .(E10)

“Necessário estabelecer com mais clareza as prioridades do ano junto com a alta direção e ajustar estas prioridades no máximo 2 ou 3 vezes por ano, sem o que se inviabiliza as ações correntes (E20)

Nesta mesma linha de exploração, perguntou-se quais os desafios futuros da proposta de contratos, obtendo-se em resposta o seguinte quadro síntese:



Quadro 6 – Demonstrativo das respostas objetivas à questão: quais os desafios futuros para consolidação desta iniciativa na PMC?

Alternativas apresentadas	Número de ocorrências
Institucionalizar o processo de contratualização de resultados na PMC como um todo e não apenas no seu nível central	16
Buscar equilíbrio entre demandas contratadas e demandas emergentes	14
Torná-la a ferramenta essencial para tomada de decisão	13
Compatibilizar contratos e LOA	9
Instituir premiação por resultados	8

Principais idéias-chave das respostas espontâneas (em ordem decrescente de frequência de aparecimento)
Definição de prioridades para cada ano, para assegurar recursos para a grande maioria dos projetos
Equilíbrio entre demandas planejadas e demandas emergentes
Melhoria da intersetorialidade
Obtenção da adesão de 100% dos dirigentes
Reconhecimento/ valorização de resultados
Garantia de participação dos gestores tanto no planejamento como na avaliação de resultados
Acolhimento das demandas emergentes de forma mais precisa
Maior comunicação social sobre o impacto para a sociedade da existência dos contratos
Consolidar uma única prestação de contas para todos os sistemas avaliativos da PMC

As respostas obtidas reforçam a compreensão sobre a necessidade percebida por vários atores de, neste momento, difundir de modo mais intensivo e institucionalizar o uso dos contratos na PMC como um todo e não apenas em seu nível central.

“É preciso torná-lo mais popular entre os servidores. Hoje está ainda mais centralizado nos gestores de projetos, diretores, superintendentes.”(E5)

Segundo notas da Unidade de Gestão aos gestores, era assinalada como indispensável a atividade de disseminação interna dos contratos de gestão. Difundir sua importância e ganhos de processo era considerada importante estratégia para consolidação e aperfeiçoamento do processo recém-instaurado em cada uma das Secretarias e seus setores.

Aparentemente, isto não ocorreu de forma homogênea. Ao contrário, enquanto alguns dirigentes utilizavam-se do contrato de gestão para organizar melhor sua comunicação interna e o alinhamento intra-organizacional, trabalhando a



adesão de todos a uma causa comum, em outras pastas isto não ocorreu. Esta constatação é evidenciada pela presença de pareceres conflitantes sobre a questão.

“Buscamos envolver a todos os funcionários. Todos tem conhecimento dos objetivos e responsabilidades de nossa secretaria nos contratos de gestão”(E3)

“É necessário melhorar a comunicação pois os servidores de modo geral não se vêem no processo” (E2)

“Ainda há falta de adesão de alguns dirigentes que delegam para sua equipe ou para um membro de sua equipe a tarefa de acompanhar e comunicar o andamento dos trabalhos. E o fazem por julgar que o contrato é diferente de seus planos.” (E20).

Parece que alguns destes dirigentes subestimaram a potencialidade de uma nova ferramenta na organização.

O processo de contratualização de resultados ao focar metas, entregas e prazos parece tornar mais agudas as dificuldades da Organização, demandando por ajustes de estrutura e funcionamento. Há algumas percepções sobre dificuldades na comunicação intra-organizacional, sobre necessidade de maior capitalização do processo junto a instância operacional e ainda necessidade de reforço à intersectorialidade, principalmente em grandes projetos viários. Aparentemente há um grau de maturidade na articulação intersectorial nos projetos sociais, que não se replica nos de carácter urbanístico e esta situação não foi ainda minorada de forma satisfatória pela contratualização, apesar de definição inequívoca de responsabilidades. Falta articulação na execução, de modo a sincronizar tempos e sintonizar energias, o que ainda provoca desgastes interpessoais e atrasos nas entregas.

Vale destacar os principais desafios elencados – que representam pauta de debate para reformulação estratégica ou metodológica:

- Fortalecimento do processo de definição de prioridades para cada ano, de modo a estabelecer um alinhamento prévio com LDO e LOA, assegurando assim recursos integrais para a grande maioria dos projetos e crescer em qualidade do gasto público;
- Maior equilíbrio entre demandas planeadas e demandas emergentes (Encontrar novas fórmulas para acolhimento da demanda emergente e para o alinhamento da agenda política e de governo) e ampliar capacidade de execução;
- Descentralizar os contratos;



- Melhoria da intersetorialidade principalmente no âmbito urbanístico-ambiental através da revisão de fluxos, procedimentos, responsabilidades;
- Adesão de alguns dirigentes – apesar do alto envolvimento do Prefeito e da grande maioria dos dirigentes com a utilização da ferramenta, permanecem alguns nichos com baixa credibilidade sobre a iniciativa, situação que é percebida pelas equipes, o que traz reflexos negativos para a sustentabilidade da proposta;
- Reconhecimento / valorização de resultados de desempenho;
- Fortalecimento da prática avaliativa;
- Maior comunicação social sobre o impacto para a sociedade da existência dos contratos.

Interessante o ultimo desafio colocado exatamente porque a manutenção de uma iniciativa como esta de contratos de gestão tem como requisito a vinculação dos propósitos e resultados de governo com as demandas, necessidades e expectativas da sociedade, o que significa alcançar índices de desenvolvimento social e econômico e de satisfação da sociedade. Para isso, torna-se essencial o envolvimento e o comprometimento da sociedade na elaboração, implementação e avaliação dos resultados dos diferentes projetos – o que significa dizer que é fundamental, na seqüência, “aperfeiçoar os mecanismos de governança social” (Vilhena e Marins, 2009).

e) Ganhos nos critérios de Excelência em Gestão – IDGP (Índice de Desenvolvimento de Gestão Pública):

Também para verificar os ganhos de processo referentes a gestão de modo geral, utilizou-se no presente trabalho os índices produzidos pelo IDGP 2009 – que é um instrumento de aferição desenvolvido pelo Instituto Municipal de Administração pública/ IMAP, utilizado a cada 2 anos – com a finalidade de medir na Organização Prefeitura como um todo e em cada um de seus órgãos a evolução nos critérios de excelência em gestão propagados pelo Gespublica: liderança, estratégias e planos, cidadão e sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados. A pesquisa contém 17 questões com 04 opções de respostas, tendo como base a escala de Lickert, dizendo respeito a uma série de afirmações relacionadas com o objeto pesquisado. O IDGP na Prefeitura Municipal



de Curitiba faz parte do programa de Governança Pública e tem por objetivo “avaliar e estimular o desenvolvimento das práticas em gestão pública, utilizadas pelos Órgãos, com vistas a padrões elevados de resultado”.(LOPES, MB, tese 2009)

Abaixo os resultados obtidos na avaliação de 2007 e 2009, cuja mensuração se dá sempre entre setembro e outubro a cada 2 anos, sendo a última avaliação realizada após dez meses da implantação dos contratos de gestão.

Quadro 7 – IDGP: Resultado Geral

ITEM	PREFEITURA	
	2007	2009
Gestores pesquisados	1.100	1.073
Resultado geral do IDGP	0,56	0,67
Estágio de desenvolvimento	Faixa amarela	Faixa amarela
Faixa Amarela: de 0,34 a 0,67	estágio parcialmente adequado no desenvolvimento das práticas de gestão propostas na maioria dos critérios levantados. Começam a aparecer algumas tendências relevantes em algumas das práticas, tendo que estabelecer a sinergia entre estas práticas e o planejamento estratégico.	
Faixa Verde: de 0,68 a 1,00	estágio adequado no desenvolvimento dos indicadores do critério, apresentando práticas de gestão com resultados sinérgicos e prós ativos, sendo referencial em muitas áreas e processos.	
RESULTADOS:		
Da análise geral dos 22 indicadores do IDGP, 17 deles (77,3%), demonstram crescimento do índice;		
Da análise geral dos 22 indicadores do IDGP, 02 deles (9,2%) demonstram índice estável sem alteração; Da análise geral dos 22 indicadores do IDGP, 03 deles (13.5%), demonstram redução do índice.		

Fonte: IMAP 2009

É possível estabelecer uma relação positiva entre o desempenho dos indicadores IDGP e a inserção dos contratos de gestão – mesmo com a ciência que a inserção dos contratos não é a única variável interveniente no complexo cenário da administração pública. Esta convergência de resultados aponta uma tendência a partir de situação objetivamente avaliada através do instrumento IDGP de forma comparativa entre 2007 (período anterior aos contratos) e 2009 (ano da instalação dos contratos).



Traz também referências e pontos de partida para novas investigações. Ressalte-se a melhoria dos seguintes aspectos, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 8 – Demonstrativo do aumento de índices em critérios vinculados a excelência em gestão – análise comparativa do IDGP de 2007 e o de 2009

Variação do índice	Critério de excelência em gestão
Aumento no índice de 20% ou Mais	Registro de boas práticas de gestão no site PMC e nos congressos internos; Registro de novas idéias para o funcionamento da PMC no Banco de Idéias Aproveitamento do Desenvolvimento gerencial (horas ofertadas X utilizadas); Atualização do sistema informatizado Plangov;
Aumento no índice de 10 a 19%	Práticas de avaliação de resultados; Organização de informações Uso de informações comparativas Práticas de divulgação interna/comunicação de resultados ; Sistema de reuniões/comunicação organizacional; Práticas de avaliação de satisfação e necessidades dos usuários;
Aumento no índice de 5 a 9%	Práticas de avaliação de qualidade do produto e serviços prestados; Forma de atuação e papel da liderança; Desdobramento do planejamento em planos de ação; Definição de critérios para melhoria da qualidade de serviços, produtos, atendimento;

O quadro acima confirma a tese de que o que é cobrado tem grande chance de ser executado. A sistemática adotada por Curitiba no processo de contratualização de resultados, segundo avaliação objetiva do IDGP, parece ter fortalecido alguns comportamentos desejáveis na administração municipal. Destaques para as práticas avaliativas de resultados incluindo as de avaliação de satisfação e necessidades dos usuários; de divulgação interna/comunicação de resultados; Sistema de reuniões/comunicação organizacional; Organização de informações e uso de informações comparativas. A exigência por relatórios gerenciais de resultados obtidos e de desenvolvimento dos produtos, trouxe grande velocidade ao desenvolvimento de aplicativos informatizados tais como status e geoprocessamento de obras, andamento dos produtos e seus prazos, execução orçamentária...



A utilização de sistemas de reuniões – que aumentou significativamente em 2009 – mostrou-se não só importante mas indispensável para o acompanhamento interno de programas complexos como “mobilidade urbana” que inclui a várias outras secretarias como parceiras, ou o programa Bom Governo, implementado por 7 secretarias diferentes sob coordenação do IMAP. Também foi constatado reforço de comunicação interna em cada pasta e seus departamentos. Como já visto anteriormente, muitas delas se valeram das avaliações e pareceres da Unidade de Gestão para produzir material visual e proceder a reuniões internas de acompanhamento.

f) Outros ganhos de processo

As entrevistas e os registros da Unidade de Gestão permitiram listar a uma série de ganhos organizacionais, como já visto, e novos comportamentos:

- Houve desdobramento do processo de contratualização de 2009 para 2010, para unidades executivas – com estabelecimento de contratos de gestão entre os dirigentes das pastas e suas unidades regionalizadas – casos da Secretaria de Recursos Humanos, do Instituto de Previdência Municipal de Curitiba e da Fundação de Ação Social;
- Os contratos de gestão e seu monitoramento foram objeto de comunicação interna através de jornais, cartazes e eventos especiais sobre o contrato, onde se apresentavam os elementos contratados, as metas e o desempenho. Isto demonstrado nos registros de atas, programação de eventos e cartazes entregues pelas secretarias à Unidade de Gestão quando dos ciclos de monitoramento e avaliação;
- Aumento do número de reuniões para discussão e acompanhamento dos contratos, movimento detectado em várias Secretarias.. Reuniões do staff com vistas aos programas e projetos em andamento, que eram de caráter eventual, passam a ser objetos de agenda obrigatória;
- Maior exigência avaliativa, o que se esperava, pudesse reforçar a cultura municipal em Curitiba que já enfatizava a perspectiva de avaliação nas várias áreas de políticas públicas. Dados os novos cenários e exigências técnicas ou políticas, novas perguntas precisavam ser respondidas, e velhas perguntas precisavam de um novo tratamento. Daí a importância da seleção de dados, informações



e indicadores a pesquisar. Embora finalizado o trabalho de definição de metas e seleção de indicadores no início do ano, foi possível constatar durante o exercício,

“a insatisfação de muitos gerentes diante de dados que consideravam inúteis, ou de dados e informações provenientes de seus órgãos que precisavam de reparos ou ainda da inexistência das informações mais relevantes necessários nos momentos de monitoramento e avaliação”(E20)

A contratualização parece aumentar a exigência dos gestores em vários aspectos, afirmativa corroborada por várias manifestações dos entrevistados que convergem aos seguintes pontos:

- A implementação da ferramenta aumenta a exigência por informações mais estratégicas. Isto é expresso pelo número de vezes em que a equipe executiva da Unidade de Gestão estimulou o ajuste dos planos de ação – de onde derivam os contratos – e dos marcos de acompanhamento dos produtos, de modo que cada vez mais demonstrassem o andamento das etapas críticas para viabilização do produto (por exemplo, em uma obra: projetos executivos, desapropriação do terreno, licitação, ordem de serviço, fiscalização da execução e cada um destes marcos representando um percentual de execução do produto);
- Aumenta a apropriação do orçamento pelos gestores, dada a necessidade de viabilização dos produtos e resultados contratualizados, o que se reflete nas negociações e solicitações de ajustes nos momentos de elaboração de LDO e LOA;
- Aumenta a exigência pela responsabilidade intersetorial, demonstrada pelo número de negociações efetuadas entre os atores de um mesmo programa ou projeto, pela precisão do registro sobre as responsabilidades por produtos ou etapas críticas dentro de um projeto e pelas sugestões dadas à unidade de gestão no sentido de inserir mais fortemente a intersetorialidade no sistema de nota;
- Aumenta a expectativa por soluções de caráter estratégico para entraves administrativos (sobre processos, fluxos), na medida em que se vai acumulando o número de dificuldades semelhantes de mesma



categoria ou de um mesmo setor. Isto significa dizer que a contratualização de resultados ao direcionar os esforços das equipes para entregas concretas sinaliza de forma inequívoca os pontos frágeis de funcionamento da Organização e aumenta a expectativa dos gestores para o encaminhamento de soluções efetivas para estes problemas.

E na alta direção? Que impactos puderam ser verificados neste movimento? São as questões tratadas na próxima seção.

3.3 Impacto sobre funções do alto governo

Segundo o CLAD em suas notas introdutórias ao XV Congresso, são funções do alto governo, dentre outras:

- 1) estruturação de desenho, acompanhamento, avaliação e controle das políticas públicas;
- 2) articulação intergovernamental e intersetorial;
- 3) gestão pública em geral;
- 4) estruturação da agenda governamental (entendida como agenda de prioridades de políticas e ações do governo central para o desenvolvimento) e relação e impacto desta com a agenda pública;

Investigada a relação entre a ferramenta contratos de gestão e as estratégias complementares utilizadas em Curitiba e as funções do alto governo, pode-se verificar aspectos interessantes, como mostra o quadro a seguir.



Quadro 9 – Demonstrativo das respostas objetivas à questão: De que forma ou em que medida a contratualização de resultados em Curitiba impacta em cada uma das funções abaixo, consideradas funções do Alto Governo Municipal (Prefeito, Vice-Prefeito, Gabinete do Prefeito, Secretários da Unidade de Gestão). Se possível, exemplifique. Após sua resposta, dê uma nota de 1 a 10 para a intensidade do impacto da implantação dos contratos de gestão sobre a função (sendo nota 1 a mais baixa, e nota 10 a mais alta)

FUNÇÕES DO ALTO GOVERNO	Intensidade do impacto da contratualização sobre a função (segundo percepção entrevistados)	
	Nota	% de ocorrência
Tomada de decisão	8 a 10	(68.4%)
	5 a 7	(26.3%)
	Abaixo de 5	(5.3%)
Articulação intergovernamental e intersetorial	8 a 10	(47.4%)
	5 a 7	(47.4%)
	Abaixo de 5	(5.2%)
Estruturação de desenho, acompanhamento, avaliação e controle de políticas públicas	8 a 10	(62.2 %)
	5 a 7	(27.3%)
	Abaixo de 5	(10.5%)
Estruturação da agenda governamental (entendida como agenda de prioridades de políticas e ações do governo central para o desenvolvimento)	8 a 10	(68.4%)
	5 a 7	(26.3%)
	Abaixo de 5	(5.3%)
Gestão pública em geral	8 a 10	(57.9%)
	5 a 7	(36.8%)
	Abaixo de 5	(5.2%)

Como visto, as maiores freqüências de resposta concentram-se nas funções “Tomada de decisão” e “Estruturação da agenda governamental”, o que reforça a visão registrada em documentos, bem como a percepção dos atores envolvidos de que os contratos de gestão impactam positivamente sobre a administração, na medida em que focalizam de modo intensivo as prioridades e isso tem um alto valor no que se refere à decisão e alinhamento da organização bem como à obtenção de resultados.

Chama a atenção, no entanto, a dispersão da avaliação quanto aos quesitos examinados – que aponta para uma formulação ainda imperfeita. Embora 68,4% dos entrevistados tenham percebido um alto impacto no processo de tomada de decisão, uma parcela considerável de 26,3% atribuem uma nota entre 5 a 7 para este impacto. Alguns exemplos das diferentes percepções sobre este aspecto:



“Os contratos e sua avaliação dão grande visibilidade para as dificuldades a superar e com isso oferecem os pontos críticos para tomada de decisão (E5).

“O número de reuniões da unidade de gestão não dá conta de tantas coisas a resolver e encaminhar” (E7)

“Algumas decisões são pautadas pelos focos do contrato na Unidade de Gestão, mas há muitas delas que são deslocadas desta pauta, e acontecem fora do âmbito da Unidade” (E4)

O mesmo perfil de resposta se obteve no quesito agenda governamental, em que se registrou 68% de pareceres de alto impacto dos contratos sobre esta agenda e 26,3% de médio impacto, o que faz supor que embora haja grande sintonia quanto à clareza de foco produzida pela contratualização, ainda a estruturação da agenda tem fragilidades. Esta dificuldade já foi anteriormente demonstrada pela quantidade de respostas referentes ao desafio de acolher demandas emergentes que se confrontam com as demandas planejadas.

Aparentemente o número de reuniões e pautas ainda se mostra insuficiente para encaminhar a tantas questões diversas no que se refere ao plano de governo e o fluxo da programação, embora tenha tido uma melhora considerável em 2010, ainda não se mostra suficientemente consolidado. Há inúmeras tentativas de introdução de novas propostas por parte das Secretarias de forma direta no Gabinete do Prefeito, que não são metabolizadas de forma sistêmica com relação a recursos, capacidade de execução, enfim de viabilidades. Considerando que a quantidade de informações do Gabinete do Prefeito a respeito das oportunidades políticas sobre recursos ou demandas, neste fluxo, será sempre maior que a da Unidade de Gestão – que detém maiores informações técnicas sobre viabilidade orçamentária-financeira, capacidade de execução, tempo de viabilização da proposta – há uma enorme possibilidade de que a decisão política ainda ocorra com maior velocidade, em detrimento da técnica e assim, sem a conciliação necessária, a organização viva num cenário desfavorável ao desempenho. As discussões internas sobre esta dificuldade apontam para a necessidade de a Unidade de Gestão municiar o Prefeito com informações, de forma mais ágil e integrada.

Esta questão é de grande relevância e seu significado é reiteradamente apresentado em estudos acadêmicos, como o de Grin 2009, que chama a atenção para a seleção de informações estratégicas que favoreçam a tomada de decisão e assim, o desempenho.



De todos os aspectos tratados quanto as funções de alto governo, o que teve menor impressão de impacto dos contratos foi a articulação intersetorial (47%), que continua a ser preocupação dos gestores, principalmente na área urbanística pela quantidade de projetos de grande complexidade e transversalidade manejados. A Unidade de Gestão tem recebido uma série de sugestões para que insira de modo mais forte a questão da intersetorialidade no sistema de notas nos ciclos de monitoramento e avaliação, de forma a destacar os avanços e dificuldades neste quesito. Dada a freqüência deste tema em todo o desenvolvimento do estudo, há necessidade de levantar outras hipóteses sobre variáveis que estejam interferindo nestas relações – talvez relacionados a estruturas.

Apesar das dificuldades apontadas, vale ressaltar a visível aproximação do alto governo com as pautas priorizadas – o que desencadeou uma série de providências favoráveis à obtenção dos resultados desejados. As atas de reuniões do colegiado da Unidade de Gestão do Plano de Governo demonstram alta sinergia para a resolução de problemas, alguns de caráter crônico como fluxo e procedimentos para aquisições/contratações, dimensionamento de Rh em áreas estratégicas e outros, mostrando ser esta uma estratégia indispensável para o sucesso – não só dos contratos de gestão mas de uma efetiva gestão para resultados que supere o discurso e a teoria.

A decisão colegiada – como a que sustenta a proposta de contratualização em Curitiba – tem se mostrado um processo de aprendizagem efetiva e parece apontar para a configuração inicial de uma nova competência organizacional.

CONCLUSÕES

O presente estudo de caso foi realizado para subsidiar o aperfeiçoamento da prática de contratualização na perspectiva de gestão para resultados e assim redirecionar seu ajuste estratégico ou metodológico.

Registros teóricos e empíricos demonstram bons resultados com a utilização de contratos de gestão como ferramenta para consolidação da prática de gestão para resultados, mas também limitações e desafios.



Esta pesquisa, que analisa a experiência dos contratos na Prefeitura Municipal de Curitiba nos primeiros 16 meses de sua utilização, permitiu agrupar as resultantes obtidas em 3 categorias, a saber: resultantes na implementação da estratégia; resultantes quanto às finalidades práticas da contratualização e processos organizacionais; resultantes sobre funções do alto governo. E também listar com clareza algumas das fragilidades e dos desafios futuros para consolidação da contratualização como uma das estratégias indutoras do aperfeiçoamento da gestão para resultados.

O desempenho do plano de governo foi percebido como superior ao verificado na gestão anterior que aconteceu sob a mesma liderança. Mesmo considerando que a exigência metodológica com o advento dos contratos e seu sistema avaliativo foi maior em 2009, foi possível verificar que os percentuais de entrega dos produtos em 2009 foram maiores que em 2008. Além disso, obteve-se alcance expressivo dos resultados desejados.

As finalidades práticas da contratualização de resultados registradas no Manual de Gestão da PMC 2009, foram cumpridas. De forma geral, há convergência nas impressões dos atores-chave do nível central sobre o atingimento das finalidades práticas da contratualização em Curitiba, principalmente no que diz respeito ao aumento de clareza sobre diretrizes, prioridades e atribuição de responsabilidades – que sendo definidas no início do ano, representam não só alinhamento e foco para a ação, mas também diminuição de desgastes em negociações interpessoais no desenrolar do exercício. Destaque também para as vantagens de alinhamento entre nível estratégico e operacional, comprometimento de gestores e equipes e para a evolução do próprio monitoramento – que por ter um caráter de proximidade e suporte para resolução de problemas – passa a gozar de respeito pelo conjunto de gestores.

Os planos estão melhor estruturados, há maior utilização e qualidade de dados e informações e sinais de exigência por esta qualidade – denotando aperfeiçoamento da prática avaliativa. O sistema informatizado para acompanhamento dos contratos teve vários marcos de aperfeiçoamento durante o período e tem se mostrado interessante para uso gerencial, sendo solicitado como plataforma para gerenciamento interno por algumas secretarias.



A definição do modelo de avaliação utilizado nos contratos de gestão levou em conta às duas dimensões de objetivos a que precisa atender: política e administrativa, pois há, como afirma Grin 2009 “um mútuo condicionamento dos sistemas de gestão e de avaliação formatando uma síntese entre política (planejamento e projeto de governo) e técnica (o modelo de gerenciamento)”. No modelo utilizado existe esta preocupação da vinculação permanente a efetividade do planejamento governamental (objetivos políticos) e os sistemas de gestão e avaliação dos indicadores de resultado (meios gerenciais). Para além da formatação do sistema estratégico de informação, a própria estruturação do plano de governo expressa esta lógica na medida em que tem programas finalísticos e um programa de Bom Governo.

Quanto a dificuldades ou aspectos negativos da inserção dos contratos de gestão, pode-se verificar que as posições convergem em 4 aspectos principais: dificuldade de conciliar as questões contratadas com novas demandas; insegurança em relação aos recursos orçamentário-financeiros necessários para a totalidade do projeto em desenvolvimento; baixa disseminação na organização como um todo dos compromissos contratados e sua evolução – tarefa atribuída aos dirigentes de cada pasta e por último um evento-sentinela, de carácter excepcional mas que merece atenção cuidadosa, que é a percepção de um excesso de expectativas sobre o papel do contrato – tido por alguns como solução para todos os problemas da organização ou como expressão do comportamento e funcionamento das secretarias, percepção que pode, se não devidamente manejada, implicar em perda de credibilidade da ferramenta.

A contratualização aumenta a exigência dos gestores em vários aspectos: por informações mais estratégicas, por apropriação e clareza sobre os orçamentos, por responsabilidade intersetorial e principalmente por soluções de carácter estratégico para entraves administrativos (sobre processos, fluxos). Como dito, parece que o foco em resultados e a publicização dada aos contratos e suas metas, dá maior visibilidade para nós críticos existentes em estruturas, funcionamentos, fluxos, demandando por agilidade em sua adequação. Esta análise corrobora a tese de que num contexto de GPR se exige visão e ação mais integradoras de todo o ciclo de gestão, porque neste modelo se supera o aspecto da simples responsividade ou do monitoramento e avaliação dos resultados desejados na medida em que se busca níveis mais elevados de responsabilização, aprendizado organizacional e excelência em gestão.



Do conjunto de informações analisadas e a partir da experiência de gestores e coordenação, foi possível listar a uma série de fatores críticos de sucesso para a institucionalização de contratos de gestão na perspectiva de gestão para resultados:

- Vontade política explicitada e sustentada pelo governante de gestão para resultados;
- Modelo de estrutura de plano de ação como desdobramento de um plano de governo com definição clara de metas, indicadores, produtos e responsáveis;
- Ações preparatórias para apropriação gradativa de dirigentes e suas equipes sobre o processo de trabalho proposto;
- Metodologia de monitoramento e avaliação em conformidade com a realidade da administração local;
- Formação de uma rede de articuladores com a finalidade de facilitar uma interlocução direta permanente com a equipe de coordenação;
- Meta-avaliação periódica – de caráter pedagógico – que acolha às reflexões sobre o processo e seus resultados, a partir de escutas, observações diretas na organização e por benchmarking, e que promova os necessários ajustes metodológicos ou estratégicos;
- Destaque para a instauração de instância de Coordenação, denominada Unidade de Gestão do Plano de Governo – colegiado e equipe executiva – com a missão de garantir a sustentabilidade do processo, monitorar a estratégia e articular os diferentes ativos da prefeitura, estimulando-os na direção pactuada. Sua estruturação se baseia na crença sobre a força do alinhamento estratégico e a necessidade de manutenção e sustentação do comprometimento gerencial com os focos prioritários de governo. Essa Unidade de gestão, que tem a tarefa de articular de forma permanente movimentos e iniciativas para o sucesso do plano de governo, ao trabalhar em consonância com o prefeito, preparando e metabolizando problemas e soluções e dando suporte para resolução de problemas, tem formatado um estilo de monitoramento solidário, que obtém satisfação dos gestores porque esta tarefa não só é necessária como desejada. Além



disso, a Unidade de Gestão, em razão de sua composição e do papel de seus componentes na alta direção, tem trazido à mesa de discussões muitas informações importantes, atualizadas e úteis, tanto para o bom encaminhamento das demandas planejadas, como para a antecipação programática de algumas demandas que serão iminentes, preparando para isso fôlego orçamentário ou sinalizando para os dirigentes das várias pastas a necessária acomodação para execução;

- Ferramenta que possibilite comunicação continuada sobre o desempenho.

No aspecto da decisão e da conciliação entre a agenda política e a agenda governamental – administrativa, embora se tenha observado importantes e significativos avanços em 2009 e início de 2010, ainda há questões a superar. A alternativa proposta neste momento tem sido a de municiar de forma mais ágil e integrada com informações estratégicas o Prefeito – que é o grande decisor – e seu gabinete.

Apesar desta dificuldade, que tem se revestido de oportunidade de aprendizagem das mais valiosas para o processo de coordenação de uma organização tão complexa como uma Prefeitura, vale ressaltar a visível aproximação do alto governo com as pautas priorizadas – o que tem desencadeado uma série de providências favoráveis, inclusive sobre questões crônicas – estruturais ou de funcionamento – à obtenção dos resultados desejados.

A decisão colegiada – como a que sustenta a proposta de contratualização em Curitiba – tem se mostrado um processo de aprendizagem efetiva e parece apontar para a configuração inicial de uma nova competência organizacional.

Das lições aprendidas pelos gestores de nível central e pela coordenação do movimento, uma síntese possível:

- Contratualização de resultados exige o patrocínio explícito do governante, sem o que não trará diferencial;
- É indispensável a definição de uma instância de coordenação com delegação clara do Dirigente;
- Metas e entregas claras e objetivas, elaboradas e comunicadas de forma antecipada através de um contrato, facilitam a gestão;



- É possível construir propostas finalísticas e de melhoria de gestão com centenas de atores de forma simultânea;
- É possível construir capacidade de gestão.

E finalmente, contrato de gestão não é fim em si mesmo. É estratégia e ferramenta de estímulo permanente à gestão para resultados. É uma espiral de aprendizagem obtida a partir de avanços e retrocessos, mudanças incrementais e revoluções quânticas.

Não é e não pode ser estratégia isolada. Exige, de forma concomitante, um esforço permanente de modernização da máquina, desenvolvimento de gestores, articulação de ativos.

E precisa de gente! Porque gestão pública de sucesso não se obtém apenas com matemática!



REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos da ENAP, n. 10). (ABRUCIO, 1997, p. 20).

ALBAVERA, Fernando Sánchez (2003) Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, *Série Gestión Pública* número 32 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago do Chile.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2008). O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n.3, p. 391-410. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

CASTOR, B. V. J. *Tamanho não é documento: estratégias para a pequena e microempresa brasileira*. Curitiba: EBEL. 2006.

Imap – Autoavaliação da gestão IMAP 2006 – disponível em <http://www.imap.org.br>
Imap, 2006 -

GAETANI, Francisco (2004): “Políticas de Gestão Pública e Políticas Regulatórias: contrastes e interfaces”, IX Congresso Internacional Del Clad sobre la Reforma Del Estado Y de la Administration Pública, Madrid, Espana, e-5 Nov 2004, www.clad.org.ve/fulltext/0049936.pdf, em 23 de julho de 2009.

GIACOMINI, CARLOS HOMERO. Gestão Estratégica de Projetos Multisetoriais integrados na Prefeitura de Curitiba, *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, nov./dez. 2001.

GRIN, Eduardo Jose, estrutura e metodologia sde gestão para resuoatdos em governos locais clad 2009.

GUBERMAN, Gustavo (2008). A Dinâmica Social das Organizações Públicas como Inibidora do Desenvolvimento no Brasil. *Anais do III Encontro Nacional de Administração Pública e Governança*. Salvador.

GUBERMAN , G. e KNOPP, G. – Monitorando e avaliando objetivos e metas em modernização da gestão: ¿o que é praticado avalia? Gustavo Guberman Glauco Knopp – clad 2009.



KOTLER, PHILIP. Marketing insights from A to Z : 80 concepts every manager needs to know. John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 2003.

LOPES, MARIANGELA BERBER – MONOGRAFIA 2009

MARE. (Ministério da Administração e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.*

MARTINS e MARINI, – GOVERNANÇA PARA RESULTADOS: ATRIBUTOS IDEAIS DE UM MODELO Humberto Falcão Martins Caio Marini III Consad

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO / Secretaria de Gestão, 2008 – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009; Brasília; MP, SEGES, 2008. Versão 1/2008.

MORAES – Políticas inovadoras em gestão no Brasil-Marcelo Viana Estevão de Moraes Clad 2009

MOTTA, P. R. *Transformação Organizacional – A teoria e a prática em inovar, Qualitmark, ed. 1997.*

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a Sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática. São Paulo: Cortez, 2004.*

OLIVEIRA, J. A. P. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública. RJ, v. 40, n. 2, 2007.* (OLIVEIRA, 2007, p. 282).

PERDICARIS, Priscilla Reinisch. *Alcances e limites da gestão para resultados: experiências brasileiras. Consad 2010*

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília. ENAP, 2000. (texto para discussão 37).



PORTER, MICHAEL E. What is Strategy?, *HBR OnPoint from the Harvard Business Review*. Boston, nº4134, 2000

PROUX e GALVEZ. Gestión por resultados, modernización y cultura en las administraciones municipales Denis Proulx Rodrigo Naranjo Galvez clad 2009

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport. 1 edição 2005, 2 edição 2006.

VILHENA e MARINI. O choque de gestão e o estado para resultados em Minas Gerais: a introdução de um novo padrão gerencial nas administrações estaduais 9(in governança em ação Caio Marini e Humberto Falcão, volume 1 publix, 2009.

AUTORIA

Angela Kotzias Ribeiro – Médica pediatra, Mestre em Administração pela Universidade Positivo e especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas/EBAP Rio de Janeiro. Assessora da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – Seplan e integrante da Equipe Executiva da Unidade de Gestão do Plano de Governo do município de Curitiba.

Endereço eletrônico: angelakr@seplan.curitiba.pr.gov.br



A ORQUESTRAÇÃO DA ESTRATÉGIA: CONTRATOS DE GESTÃO, COMPETÊNCIA NA DECISÃO COLEGIADA E O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO – A PRÁTICA DE CURITIBA

Ana Cristina Wollmann Zornig Jayme



A ORQUESTRAÇÃO DA ESTRATÉGIA: CONTRATOS DE GESTÃO, COMPETÊNCIA NA DECISÃO COLEGIADA E O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO – A PRÁTICA DE CURITIBA

Ana Cristina Wollmann Zornig Jayme

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar o processo de institucionalização da Gestão para Resultados na Prefeitura de Curitiba via implantação de um SISTEMA DE GESTÃO DO PLANO DE GOVERNO, que inclui vários componentes, dentre os quais: contratos de gestão, sistema de monitoramento e avaliação, funcionamento do Colegiado da Unidade de Gestão. É ainda o de demonstrar a configuração de uma nova competência organizacional denominada “tomada de decisão colegiada para ajuste estratégico permanente”. Trata-se, portanto, de apresentar uma prática em que um conjunto de medidas articuladas dá suporte para a implementação efetiva do plano e da estratégia de governo. Ao final, demonstra os impactos da experiência até o presente momento - lições aprendidas, fatores críticos de sucesso e os novos desafios que se configuram como motores para o aperfeiçoamento desta iniciativa.

Palavras-chave: Gestão de *Portfolio*. Contratos de gestão. Competência organizacional. Monitoramento e avaliação.



INTRODUÇÃO

Atualmente, existe uma preocupação com a gestão pública que ultrapassou a área acadêmica e tem estado na pauta de discussões da sociedade organizada, que reconhece que as condições de funcionamento do Estado exigem ações no sentido de buscar seu fortalecimento institucional.

O debate gira em torno da qualidade do Estado – e da qualidade e produtividade do gasto público – na perspectiva de incrementar seu desempenho em benefício do cidadão. Esse quadro desafiador requer uma estratégia de transformação da gestão pública, concebida e implementada de forma consensuada, com vistas à construção de um novo perfil de Estado.

Em Curitiba, a administração pública municipal assumiu o desafio e a responsabilidade de uma gestão orientada para resultados que, para fins deste artigo, entende-se por uma estratégia de gestão focada no desempenho do desenvolvimento e nas melhorias sustentáveis nos resultados da cidade. Ou seja, é uma organização que tem trabalhado, com transparência, para entregar impactos reais para a sociedade e tem desenvolvido sua capacidade de construir alianças/mobilizar para o alcance dos resultados. Outros aspectos importantes são: o esforço permanente na melhoria dos processos de gestão de meios para tornar-los mais eficientes e eficazes, o investimento para tornar a execução um dos elementos-chaves da cultura da prefeitura e a utilização das informações de seu desempenho para melhorar o processo de tomada de decisão e a melhoria contínua da instituição. No entanto, isto não se dá ao acaso, é consequência de um conhecimento e prática acumulados decorrentes de uma série de movimentos que se iniciaram em 1997.

Na gestão 1997/2000, as ações foram desenvolvidas em duas frentes de trabalho: a instrumentalização e apoio à gestão dos Projetos Estratégicos do Plano de Governo em sua elaboração, execução, avaliação e redirecionamento, dentro de um funcionamento matricial; e a instrumentalização e apoio a implementação de Gestão Estratégica junto aos órgãos de governo da Prefeitura.

Na gestão dos Projetos Estratégicos do Plano de Governo - PEPGs a coordenação técnica do conjunto dos projetos coube ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, por tratar-se do órgão responsável pela articulação do planejamento global da cidade e que concentrava os técnicos com a



visão sistêmica da cidade. Ao Instituto Municipal de Administração - IMAP coube o apoio à implementação dos projetos focando a tecnologia do funcionamento matricial e fundamentos de gestão de projetos, o desenvolvimento das pessoas, buscando no mercado de educação e consultoria conhecimento especializado em gestão pública estratégica e administrando o conhecimento existente na própria prefeitura. A Assessoria de Informações do Gabinete do Prefeito ficou responsável pelo desenvolvimento e suporte aos sistemas de informações e comunicações. Todo esse conjunto de ações que compõe o processo construído para Curitiba foi denominado “Modelo de Gestão Curitiba”.

O ponto de partida para o desenho dos projetos e a constituição do portfólio foram as 12 idéias-força debatidas em campanha e embasadas pelas necessidades sociais conhecidas. Os coordenadores de projetos foram nomeados pelo prefeito por mérito técnico e apresentados a todo o secretariado em solenidade específica. Na seqüência, baseado numa matriz de dupla entrada que cruzava as idéias-força com o conjunto de secretarias e órgãos, os secretários definiram, em uma primeira aproximação, os projetos afins a suas pastas e seus representantes. Foram instituídas então as equipes matriciais que ao longo da gestão adequaram-se, conforme a necessidade dos projetos. Neste período, investiu-se muito nestas equipes. Tanto no desenvolvimento de competências de relacionamento interpessoal, de liderança, soluções de problemas, processos de comunicação e enfrentamento de desafios, como na capacitação focada em métodos de planejamento estratégico simplificado e em gerenciamento de projetos com base nas boas práticas do PMI.

Um dos grandes diferenciais neste processo foi que nos dois primeiros anos, semanalmente, os coordenadores de projeto reuniam-se com o prefeito para a tomada de decisão e acompanhamento dos projetos. Esta dinâmica, na qual o prefeito assumiu o papel de liderança direta, deu credibilidade e agilidade ao desenvolvimento dos projetos.

Para o funcionamento deste sistema de gestão foi montada uma estrutura em três níveis, com o objetivo de definir com clareza os produtos a serem entregues, aprovar as mudanças necessárias, assegurar a prestação de contas e garantir a circulação vertical e horizontal de informações necessárias ao processo decisório e ao acompanhamento. O quadro abaixo resume a composição, as funções e as formas básicas de funcionamento.



Tabela 01: Matriz de Funcionamento dos PEPGs

Matriz de funcionamento dos PEPGs			
Formas básicas de funcionamento			
Composição	Funções	Mecanismos	Sistema de acompanhamento de projetos
Nível 1			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prefeito ▪ Secretários ▪ Coordenadores de projeto ▪ Grupos de assessoramento 	Conduzir o processo compreendendo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientar os projetos ▪ Avaliar os projetos ▪ Acompanhar o andamento do plano de governo ▪ Avaliar os resultados globais do plano de governo e dos projetos 	Reuniões gerenciais: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5ª feiras ▪ Especiais 	MS-Project: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso à leitura de todos os projetos ▪ Verificação dos prazos de execução Lotus Notes: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunicação de decisões aos coordenadores e secretários Envio e recebimento de mensagens gerenciais
Nível 2			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordenadores de projeto ▪ Representantes das secretarias ▪ Gerentes de operação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar o projeto até a fase de operações ▪ Acompanhar a execução das operações ▪ Avaliar o desenvolvimento global do projeto 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reuniões gerenciais gerais semanais, mensais ou quinzenais, conforme etapa do projeto ▪ Contato do coordenador com representantes das secretarias ▪ Reuniões de coordenador com cada gerente de operação ▪ Reuniões do coordenador com grupos de gerentes de operação 	MS-Project: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso à leitura de todos os projetos ▪ Acesso para modificação e atualização de seu projeto ▪ Formatação do projeto pelo coordenador ▪ Gerenciamento do sistema de acompanhamento de projetos, pelos coordenadores, com base nas atualizações efetuadas pelos gerentes de operações Lotus Notes: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Envio e recebimento de mensagens gerenciais
Nível 3			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerente de operação ▪ Responsáveis por ação ▪ Gerentes de operação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desdobrar as operações em ações ▪ Acompanhar a execução das ações ▪ Avaliar os produtos das ações 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reuniões do gerente de operação com os responsáveis por ação ▪ Reuniões do gerente de operação com o grupo de responsáveis por ação ▪ Reuniões do nível 3 com o coordenador 	MS-Project: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso à leitura de todos os projetos ▪ Acesso para modificação de sua operação (o gerente de operação e os responsáveis por ação atualizam o arquivo MSP referente ao desenvolvimento das operações e ações sob sua responsabilidade) Lotus Notes: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Envio e recebimento de mensagens gerenciais

Fonte: Revista de Administração Pública nº 6 (2001)

Toda esta iniciativa trouxe ganhos à gestão municipal nesse período e, ao final desta, havia uma linguagem homogênea de planejamento e estruturação dos projetos e uma cultura de intersetorialidade entre as secretarias, decorrente da estrutura matricial. Trinta por cento das operações definidas foram concluídas conforme o planejado, um time de 312 pessoas foram capacitados em ferramenta eletrônica de gestão de projetos, 812 pessoas foram capacitadas gerencialmente,



um sistema de comunicação e acompanhamento de projetos em rede lógica extensiva a todos os setores e níveis de governo e um sistema de avaliação de resultados baseado em indicadores de eficácia e efetividade estava em fase de desenvolvimento com a participação de todas as secretarias e órgãos. Ainda como aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, em 2000, iniciou-se um processo orçamentário para a adoção do novo formato “Orçamento Programa”, possibilitando a utilização do orçamento como instrumento de gestão, fortalecendo a relação orçamento-planejamento e estabelecendo um novo fluxo e sistema de priorização para o plano de investimentos.

Por outro lado, diversos problemas e dificuldades foram enfrentados. Numa avaliação final com 66 pessoas integrantes dos projetos, um dos pontos apontados como mais fraco foi o da condução política do processo em termos de clareza dos propósitos da liderança. Outra questão levantada foi a de que os coordenadores não detinham poder suficiente para conduzir as equipes dos projetos, provocando descontinuidade e desmotivação em parte decorrente da não convergência entre os objetivos das secretarias (focada na estrutura funcional) e dos projetos matriciais. Um dos fatos que colaborou para esta divergência foi o de que os coordenadores eram todos de um mesmo órgão, no caso o IPPUC, e, portanto, não detinham poder sobre os recursos das secretarias e em alguns momentos eram vistos como concorrentes. A falta de perfil adequado dos integrantes das equipes matriciais e a rigidez do método adotado foram também apontadas como itens a serem melhorados. Outra questão importante dizia respeito à necessidade de aprimorar a comunicação das estratégias, prioridades e resultados esperados dos projetos no sentido de evitar desperdício de trabalho, em especial nos níveis 2 e 3 de gestão.

Em 2001, iniciado um novo período de gestão administrativa, promoveu-se junto a todos os órgãos da PMC o alinhamento do Plano de Governo, com seus 12 Projetos Âncora e seu processo de monitoramento e avaliação. Os avanços conseguidos comparativamente à gestão administrativa anterior foram: a contribuição dos servidores que atuaram diretamente com a comunidade ao Plano de Governo elaborado nos primeiros 100 dias de gestão; acordos intersetoriais; base informatizada comum e disponibilizada a toda a PMC possibilitando o monitoramento da ação governamental, por meio da implantação do “Sistema



Gerencial de Acompanhamento e Avaliação do Plano de Governo” – SAAPG; maior facilidade para elaboração do Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA; divulgação do Plano de Governo por meio de publicações e sua inserção no site da PMC; criação de canal de comunicação direta de participação dos servidores e comunidade no aperfeiçoamento do Plano de Governo.

Com base no aprendizado da gestão anterior os projetos do plano de governo foram alocados nas secretarias afins ao tema. Vários coordenadores de projeto foram distribuídos em algumas secretarias, colaborando para a disseminação de boas práticas e fortalecimento da visão sistêmica. Uma das diretrizes nesta gestão foi abrir espaço para novas lideranças e talentos surgirem com vistas a garantir a sustentabilidade do modelo.

O grupo responsável pela gestão do portfólio de projetos-âncora foi ampliado com a participação da Secretaria Municipal de Finanças - SMF e da Secretaria de Governo Municipal – SGM somando-se ao grupo existente composto pelo IPPUC, IMAP e Assessoria de Informações do Gabinete do Prefeito. Estas inserções representaram ganhos ao processo, em especial porque trouxeram para a pauta dos coordenadores e suas equipes o planejamento orçamentário antes restrito às áreas administrativo-financeiras das secretarias e órgãos municipais.

Para o funcionamento deste sistema de gestão foi montada uma estrutura em três níveis com o objetivo de definir com clareza os produtos a serem entregues, aprovar as mudanças necessárias, assegurar a prestação de contas e garantir a circulação vertical e horizontal de informações necessárias ao processo decisório e ao acompanhamento.

O Plano de Capacitação foi composto por 25 planos vindos, um de cada órgão municipal, cada qual voltado à visão sistêmica da organização, às competências necessárias para o desenvolvimento da equipe para o cumprimento da sua missão e metas.

Uma das boas práticas foi a criação de ambientes de trocas de experiências, com o intuito de demonstrar na prática as mudanças já implementadas, com resultados concretos para melhorar a efetividade da ação pública municipal. Em 2004, encerrada a gestão administrativa com a “Avaliação



das Políticas Públicas de Curitiba – 1997/2004” foi possível uma reflexão estratégica com subsídios para dirigentes públicos por meio de informações e comprovação de resultados.

A gestão municipal 2005/2008 organizou o plano de governo como um portfólio de programas e projetos de caráter intersetorial. Seu desenho geral contemplou sete Eixos Estratégicos de Desenvolvimento, que retratavam a capacidade de enfrentar os desafios da cidade.

No primeiro ano, foi estabelecido por decreto um colegiado para a coordenação das estratégias de governo, composto pelo IMAP, IPPUC, SMF e presidido pelo vice-prefeito. Enquanto os programas e projetos estavam sendo detalhados pelas equipes técnicas, lançou-se mão de um plano de 180 dias como estratégia de mobilização, para desde os primeiros momentos passar ao cumprimento dos compromissos de campanha.

Em que pese as experiências da gestão precedente, durante o ano 2005, os programas e os projetos foram desenvolvidos de forma independente e cada qual com uma metodologia, tendo por base o Plano de Governo registrado em cartório. No momento da elaboração do Plano Plurianual, que teve suas diretrizes emanadas pelo colegiado de coordenação das estratégias de governo, criou-se o Sistema de Acompanhamento das Ações do Governo – SAGA-PG estabelecendo um padrão para os programas e projetos. Ao final deste trabalho foi constituído o *portfolio* composto por trinta e seis programas e cento e sessenta e oito projetos.

Estabeleceu-se que os Programas seriam coordenados pelos Secretários Municipais, ou alguém designado por eles, e por um colegiado de gestão formado por representantes de cada um dos órgãos envolvidos com o programa. Aos representantes designados recomendou-se que desempenhassem o papel de gerentes de projetos. O foco do colegiado de coordenação das estratégias do Plano de Governo foram as sete grandes estratégias de governo e também os programas, agindo como articuladores e facilitadores para os gerentes de projetos. Esta sistemática está retratada no diagrama a seguir.



Figura 01: Desenho Geral do Plano de Governo e de Sua Coordenação e Gestão



Fonte: IMAP (2005)

Apesar da visão estratégica do plano, dos programas e projetos do portfolio estarem delineados, havia deficiências na integração dos planos e projetos com a programação do setor público e o processo de orçamentação. No início de 2006, foi criada a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEPLAN, de caráter extraordinário, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito, com a finalidade de implantar um processo integrado de planejamento municipal que englobasse as diversas dimensões desse universo. No caso, o planejamento estratégico, a programação de setor público e o orçamento e gestão financeira, conferindo mais objetividade e agilidade administrativa às ações da Prefeitura.

Para dar intercomplementariedade e sinergia a este processo foram constituídos sete grupos funcionais. Estes grupos reuniam um conjunto de secretarias e órgãos que por suas características operacionais e atribuições legais sugeriam um trabalho coordenado e articulado. O conceito trabalhado era o de que com a troca de idéias periódicas a respeito dos problemas e uma articulação



racional das ações do grupo, os resultados seriam melhores e a execução dos programas municipais mais coerente e econômica.

Sem prejuízo ao exercício das funções de cada Coordenador e dos órgãos, a SEPLAN passou a exercer a função de Unidade Gestora do Plano de Governo, com a prerrogativa de liberar o orçamento de cada programa, passo a passo. Uma das práticas instituídas foram ciclos de discussões bimestrais, para controlar o desenvolvimento dos programas e projetos, prover direção estratégica e decisões, identificar novas oportunidades, detectar gargalos e fazer as articulações necessárias para garantir o uso dos recursos previstos no ano fiscal vigente.

As questões estratégicas resultantes dos ciclos de discussões eram levadas ao prefeito para deliberação. As decisões tomadas retornavam para as secretarias para promover os ajustes necessários.

Ao final desta gestão, em 2008, 80% dos compromissos assumidos foram cumpridos na íntegra. Neste mesmo ano, diante da perspectiva de reeleição, técnicos da SEPLAN e IMAP com suporte de representantes da Secretaria Municipal de Recursos Humanos – SMRH, Secretaria Municipal de Finanças – SMF e Procuradoria Geral do Município – PGM iniciaram um trabalho de prospecção e análise de instrumentos e práticas inovadores que pudessem ser introduzidos na gestão municipal que passaram a ser discutidos num fórum de secretários. Um dos itens motivadores deste movimento era a constatação de que na história recente dos processos de reeleição, em geral, o desempenho do segundo mandato era menor do que o primeiro.

Nesse contexto, considerando o acumulado de experiências vivenciadas na organização e a consciência de que é possível evoluir no campo da gestão pública, que se propôs a contratualização de resultados, denominada Contratos de Gestão, como mais um movimento de alavancagem.



OBJETIVOS

- Apresentar um relato da experiência de Curitiba na institucionalização de um sistema de gestão orientado para resultados;
- Analisar as estratégias para esta institucionalização: implantação de contratos de gestão, sistema de monitoramento e avaliação, funcionamento da Unidade de Gestão do Plano de Governo;
- Demonstrar a configuração de uma nova competência organizacional: “tomada de decisão colegiada para ajuste estratégico permanente”;
- Apresentar as resultantes do processo e da implementação do plano de governo.

METODOLOGIA E DESENVOLVIMENTO

O presente artigo é descritivo e correlaciona teoria e prática. As iniciativas estão referenciadas em crenças e conceitos acadêmicos, mas a prática permite avançar em novos conceitos e referências.

Os principais autores explorados são RAM CHARAM e LARRY BOSSIDY que trazem a importância da disciplina na execução da estratégia para atingir os resultados esperados. ERIC VERZUH, PAUL CAMPBELL DISMORE, HARVEY LEVINE e KERZNER que trazem conceitos e referências a importância da gestão de portfólio para o atingimento dos objetivos estratégicos definidos pela organizações, e finalmente HAMEL & PRAHALAD, LEONARD – BARTON, GRANT E BARNEY que trazem suporte para análise referente a competências organizacionais.

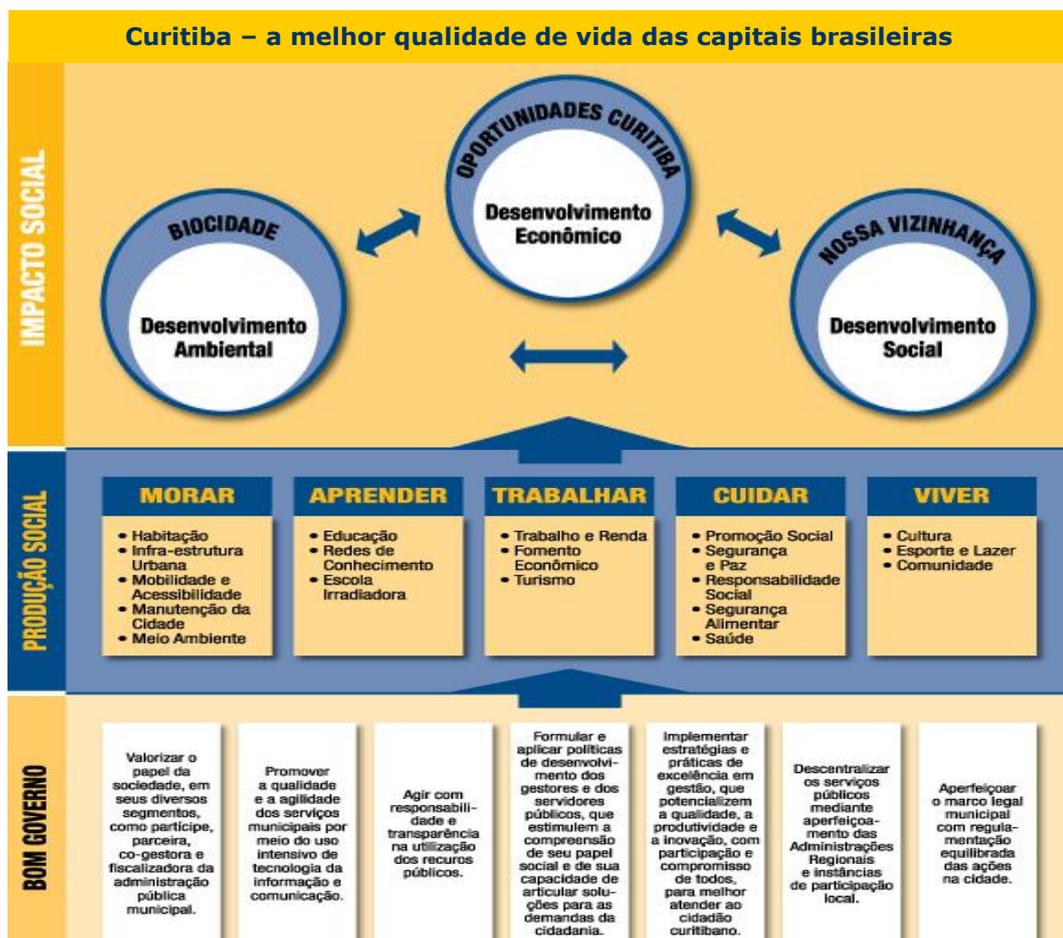
Na descrição da prática da Prefeitura Municipal de Curitiba serão abordadas as principais etapas que configuram a constituição do sistema de gestão do plano de governo, a saber: os contratos de gestão, a Unidade de Gestão do Plano de Governo (colegiado e equipe executiva), os ciclos de monitoramento e avaliação e sua métrica, os seminários de avaliação e meta-avaliação e a publicização dos resultados.

Como mencionado na introdução, a inserção dos contratos de gestão foi uma opção na perspectiva de um novo salto de inovação. Um ambiente



caracterizado pela diversidade de atores políticos e técnicos se por um lado confere riqueza inestimável a um projeto de gestão pode também representar um risco ao alinhamento organizacional. Assim, esta ferramenta demonstrava possuir os atributos capazes de assegurar o alinhamento necessário para a implantação do plano de governo para o período 2009-2012, registrado no 4º. Ofício de Registro de Títulos e Documentos de Curitiba.

Figura 02 – Mapa síntese da estratégia do Plano de Governo 2009-2012



BOSSIDY e CHARAN (2005) defendem que a qualidade da execução é o diferencial entre as empresas de sucesso, e entendem que:

Execução é um processo sistemático de discussão exaustiva dos com os e quês, questionando, levando adiante o que foi decidido e assegurando que as pessoas terão sua responsabilidade específica pela execução. (BOSSIDY, Larry; CHARAN, Ram, 2005, p. 21).

No modelo de contratualização de Curitiba optou-se pela assinatura por Secretaria/ Órgão, de forma individualizada, num contrato incluindo todos os programas, projetos ou produtos nos quais a Pasta, e seu titular tivessem responsabilidade. Este padrão coloca-se em contraponto à experiência mineira na qual os contratos são assinados por programas de governo, sendo signatários os vários atores neles intervenientes. Esta opção visou reforçar o papel e a atribuição de cada dirigente e equipe. Essa fórmula de contratação, embora trouxesse à equipe de coordenação mais trabalho, tanto na formulação dos contratos como no seu monitoramento, enfatizava a responsabilidade de modo mais direto – necessidade sentida pela administração naquele momento. Em Curitiba 100% dos dirigentes das secretarias e órgãos assinam o Contrato de Gestão.

Empresas privadas ou setores públicos que se tornam projetizados precisam de novas formas de controlar e consolidar os resultados que devem ser vistos a partir de uma perspectiva de projetos agregados, contrapondo-se a estruturas altamente hierarquizadas com padrões departamentais tradicionais e gerências funcionais. A prática de gerenciamento de portfólio contribui para o melhor desempenho de uma estratégia, pois traz mecanismos e processos que colaboram para a disciplina da execução. Eric Verzuh traz o conceito de Gerenciamento de Portfólio de Projetos:

É um método emergente que liga os objetivos estratégicos a planos táticos. Neste sentido, o portfólio representa todos os ativos da organização, incluindo os projetos. O gerenciamento de portfólio requer que os executivos entendam onde as pessoas e ativos da empresa estão sendo aplicados, e que retorno estes ativos estão gerando. O desafio chave na supervisão é entender quantos projetos estão em andamento, qual o orçamento planejado para estes projetos e se os projetos ativos estarão sendo cumpridos como esperado. Práticas de planejamento de projetos efetivas são requeridas para prover informações corretas para os executivos que estão gerenciando o portfólio (VERZUH, 2005, p.9).

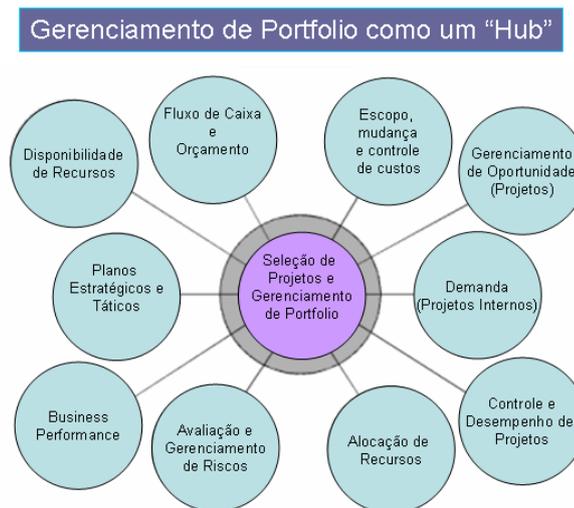
A administração por portfólio de projetos deve ser baseada em alguns princípios: uma metodologia de gerência de projetos deve ser compreendida e praticada em toda a empresa; é necessária alguma forma de “escritório de projeto” para dar apoio; a utilização de ferramentas corretas para garantir a funcionalidade e os interesses da alta gerência, de forma a envolver as funções de programação, de integração com a contabilidade corporativa e de planejamento e administração de recursos. (DINSMORE; 1999).



A abordagem por portfolio de projetos permite o alinhamento estratégico de projetos de acordo com as necessidades do negócio. Esta visão mais ampla permite a priorização de projetos, a busca por recursos financeiros, humanos e tecnológicos para projetos prioritários, a garantia de que todos os projetos estão continuamente em harmonia com os objetivos do negócio e, conseqüentemente as informações necessárias para eliminar projetos desalinhados (DINSMORE ; 1999).

A gestão de portfolio de programas na visão de HARVEY LEVINE é o núcleo (Figura 03) de um sistema que une projetos e operações. É o centro de uma coleção integrada de processos que juntos representam as funções de projeto e operações. É também a engrenagem que direciona a produção dos entregáveis do projeto para aperfeiçoar a saúde da empresa.

Figura 03: Gerenciamento de Portfolio como um núcleo



Fonte: Project Portfolio Management – Harvey Levine, 2005

A competência para a gestão de projetos isoladamente não é a mesma que demanda a gestão do portfolio, esta requer um time e liderança com maior experiência. Na gestão do portfolio devem ser alocados os profissionais seniores, que trazem uma visão geral da empresa para a gestão dos projetos.

As ações de Gerenciamento de Portfolio de Projetos visam aproximar os projetos das operações da empresa do planejamento estratégico. Assim sendo, as ações não devem ficar restritas ao gerenciamento nos projetos. Além do escritório de projetos, a gestão do portfolio requer um Conselho de Governança que representará as áreas operacionais e direciona as ações do escritório de projetos.



Visto que os projetos concorrem entre si com os recursos limitados da empresas é importante criar mecanismos para a participação e comprometimento em coalizões. Segundo Kerzner (2006), a participação de todas as áreas com interesses nos projetos facilita a aceitação e o comprometimento com as decisões que vão priorizar alguns projetos em detrimento de outros. O Gerenciamento de Portfolio de Projetos tem grande abrangência nas organizações requerendo vasta participação, direcionamento e liderança passada pela alta administração. A restrição do envolvimento da alta administração com o Gerenciamento de Portfolio de Projetos, quer por restrição de tempo ou por restrição de perfil específico em gestão de projetos, deve ser superada. O conselho de governança de projetos deve assumir as responsabilidades da alta administração, suas decisões devem ser referendadas por ela. Poderá ser constituído pelos Executivos Chefes ou por executivos seniores do nível imediatamente abaixo (LEVINE, 2005).

No caso de Curitiba, aproveitaram-se lições aprendidas sobre a gestão de planos de governo anteriores e a experiência recente do grupo funcional de planejamento e orçamento para estruturar a Unidade de Gestão do Plano de Governo que recebeu a delegação explícita do prefeito para acompanhar e alocar os recursos necessários para viabilizar os resultados contratualizados. É importante destacar que muito mais do que monitorar o andamento do plano de governo a expectativa em relação à Unidade de Gestão era de poder decidir e agir sobre os obstáculos à implementação do plano, sejam eles de natureza orçamentário-financeira, funcional ou estrutural.

A Unidade de Gestão foi constituída por decreto e composta pelos titulares da Secretaria de Governo Municipal – SGM, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEPLAN, Secretaria Municipal de Finanças – SMF, Gabinete do Prefeito – GAPE e Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP. A coordenação geral deste colegiado cabe ao Secretário de Planejamento e Coordenação.

Na visão de BOSSIDY e CHARAN existem três processos chaves que precisam ser gerenciados sistemicamente para a boa execução da estratégia – pessoas, estratégias e operações. Assim, recentemente foram incorporados à Unidade de Gestão os titulares da Secretaria Municipal de Recursos Humanos – SMRH e da Secretaria Municipal de Administração – SMAD. Este colegiado reúne-se periodicamente, seguindo uma agenda estratégica que leva discussões estruturadas ao prefeito para a tomada de decisões.



O Colegiado conta com o suporte de uma equipe executiva que é responsável por monitorar, apoiar os contratados, avaliar os contratos de gestão e consolidar as informações gerenciais e estratégicas com o intuito de produzir conhecimento a serviço da decisão do colegiado e do prefeito, da ação e da retroalimentação do ciclo de planejamento. Fornecer suporte metodológico, com apoio de consultoria externa, para as secretarias e órgãos na elaboração de seus planos de ação e o estabelecimento de padrões para o modelo de monitoramento e avaliação também são atribuições da equipe executiva.

O trabalho de preparação e estruturação dos contratos de gestão na prefeitura de Curitiba em 2009 utilizou-se de uma programação didática que possibilitasse apropriação gradativa de todos os dirigentes e suas equipes sobre o processo de trabalho proposto. A sequência de etapas, iniciada pela Estruturação do Plano de Governo 2009-2012 e seu registro em cartório, foi seguida pela elaboração e assinatura do documento “Diretrizes e Bases para o Contrato de Gestão” em janeiro de 2009, pelo detalhamento operacional dos planos de ação – base dos contratos – em cada uma das pastas realizado em oficinas de trabalho estruturadas para este fim, validação dos planos e, finalmente, elaboração dos contratos assinados no final de março de 2009.

A estrutura dos planos de ação e o seu recorte para fins de contratualização obedeceram a um critério principal: incorporar os compromissos do documento de cartório num primeiro momento, agregando as novas propostas – resultantes de demandas e decisões emergentes - nos limites da oportunidade, capacidade de realização e disponibilidade de recursos.

Até este momento o desempenho das secretarias e órgãos nos Contratos de Gestão não está atrelado a um sistema de recompensas, o que não tem sido impeditivo para o comprometimento das pessoas. Desde os primeiros movimentos verificou-se grande entusiasmo, comprometimento e competência dos atores estratégicos presentes às discussões.

A definição dos indicadores e suas metas para demonstração dos resultados foi, talvez, o item de maior discussão e controvérsia. Possivelmente, provocada pelo balanceamento entre a ousadia e o conservadorismo, frente ao cenário financeiro menos amigável projetado. Outro item de imenso debate estava centrado no estabelecimento de causalidade direta entre os produtos a serem



entregues e os impactos esperados. Considerando que os governos operam em sistemas semi-abertos, sujeitos a um número enorme de influências vindas de todos os lados do "ambiente sistêmico" é difícil estabelecer uma relação de causalidade entre algo que ocorra e uma ação prévia do governo. Correlações se estabelecem facilmente, causalidades são bem mais complexas. É importante salientar que esta questão tem permeado constantemente os processos de avaliação e não se esgota. Uma vez que estamos em processo, lançamos mão de certa generosidade conosco ao reconhecer que os resultados podem não ser exatos em função da natureza semi-aberta do(s) sistema(s) em que a ação governamental está inserida.

Com a conclusão desta primeira etapa, outra ação importante foi o estabelecimento da correlação direta entre os programas, indicadores e metas contratualizados com as peças orçamentárias.

Figura 04: Estrutura de detalhamento do plano de governo 2009-2012 e seus quantitativos.



De acordo com o padrão proposto pelo Project Management Institute - PMI, existem dois grupos de processos relevantes para o Gerenciamento de Portfolio de Projetos. Processos de Alinhamento e Processos de Monitoramento e Controle. Para KERZNER (2006), o gerenciamento de portfolio de projetos tem um processo com quatro passos: identificação dos projetos; avaliação preliminar; seleção estratégica e programação estratégica. Nesse processo destaca-se como fator crítico de sucesso a definição dos critérios e os métodos de medição de benefícios, a especificação dos indicadores das análises de benefícios e custos, bem como, o prévio estabelecimento dos critérios de análise.



Conforme MARINI e MARTINS (2009) um bom modelo de monitoramento e avaliação requer as seguintes definições:

- Objetos de análise;
- Prazos, ou definições sobre o período avaliatório;
- Sujeitos da avaliação, instâncias avaliadoras e avaliadas;
- Sistemática de pontuação;
- Procedimentos avaliatórios, que envolvem a realização de eventos (oficinas, reuniões etc.) para coleta, tratamento e difusão dos dados, usualmente sob a forma de relatórios de avaliação das instâncias avaliadas e avaliadoras, bem como a realização de eventos coletivos e ampla divulgação dos resultados e relatórios da avaliação.

O modelo de monitoramento e avaliação estabelecido pela Unidade de Gestão realiza-se em quatro momentos distintos: cotidianamente, trimestralmente, anualmente e, com uma avaliação final, ao término da Gestão. O acompanhamento cotidiano acontece mediante agenda a ser acionada pela Unidade de Gestão do Plano de Governo ou pelos Coordenadores de Programas. Pode ocorrer por meio de Gerentes de Projetos naqueles casos que demandem ações corretivas em curtíssimo prazo.

Os ciclos de monitoramento trimestral de análise do conjunto dos Programas e Projetos representam ocasiões importantes, pois nelas, além das atividades de acompanhamento, também ocorre o ajuste de prioridades e a incorporação de oportunidades ou novas demandas ao conjunto do Plano. Já o acompanhamento anual, subsidia a avaliação do exercício, a fixação do Contrato de Gestão subsequente e a configuração das bases para a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO do próximo ano. O processo de avaliação, conforme previsto no contrato de gestão ocorre em três ciclos anuais realizados ao final de cada trimestre.

Com o acompanhamento rigoroso das metas e indicadores de cada item dos Contratos, a Unidade de Gestão utiliza-se de conceitos de avaliação dentro das seguintes categorias:

- “cumprido plenamente” (9,0 a 10),
- “cumprido com pequenas ressalvas”(7,0 a 8,9),
- “cumprido com ressalvas”(5,0 a 6,9) e
- “não cumprido”(abaixo de 5).

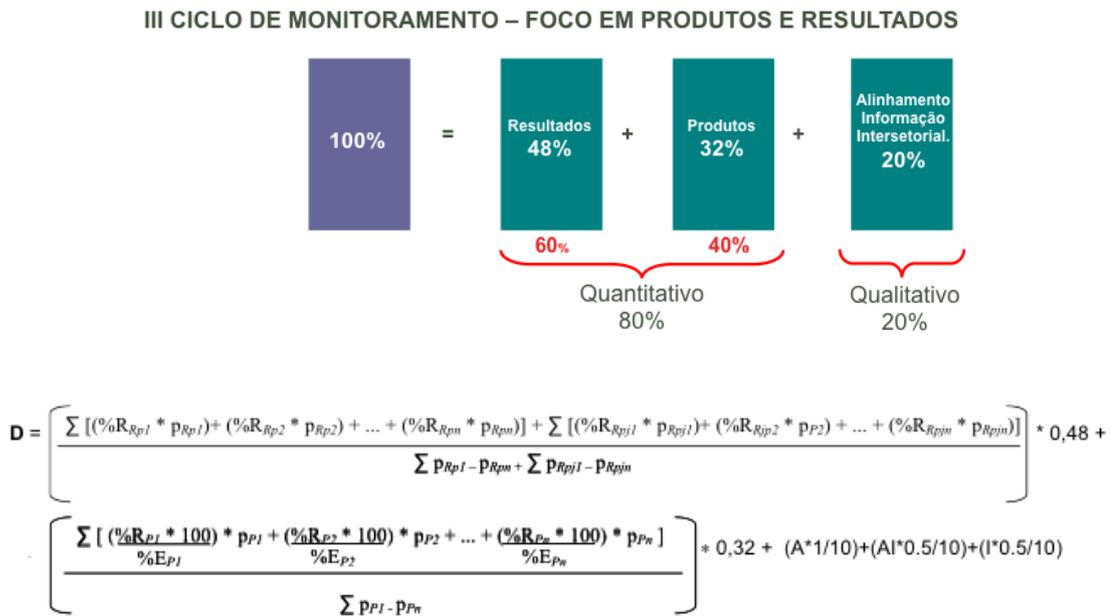
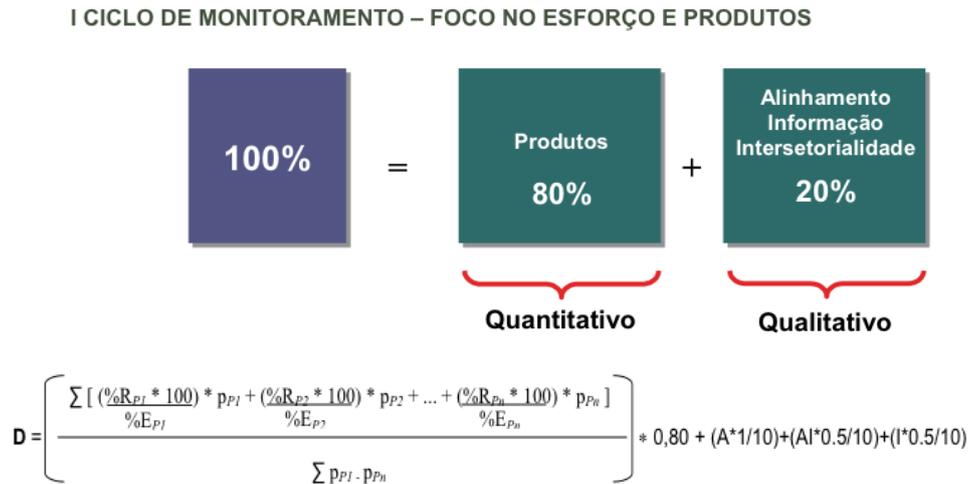


Em cada ciclo de avaliação o desempenho é calculado de forma diferenciada considerando a relação do planejado *versus* realizado (quantitativo), além de aspectos qualitativos do processo. No I e II Ciclo o desempenho mede-se com base no percentual de realização dos produtos (eficácia) e no III Ciclo (avaliação anual) o desempenho é calculado com base nos produtos entregues (eficácia) e resultados alcançados (efetividade). Os aspectos quantitativos correspondem a 80% do desempenho e 20% corresponde a uma avaliação qualitativa, de caráter educativo, que avalia os seguintes aspectos:

- **Análise de tendência e análise de informação para acompanhamento:** estrutura para coleta e verificação de dados para mensuração dos resultados. Qualidade da análise de tendência e análise geral do coordenador, referenciada em dados e informações concretos. Avaliação de cenários - ameaças/ oportunidades/forças e fraquezas. Informações/formulação de indicadores. Atualizações constantes dos sistemas corporativos para altas prioridades. Qualidade do plano de ação.
- **Alinhamento interno:** conhecimento e acompanhamento gerencial do contrato de gestão pelo nível estratégico e gerencial, comunicação explicitada com equipe do órgão sobre contrato e suas metas e ações. Compartilhamento de informações e deliberações importantes. Proatividade dos gerentes.
- **Atuação intersetorial:** cumprimento da matriz de responsabilidades estabelecida e capacidade de articulação dos atores responsáveis e envolvidos.



Figura 05: Sistema métrico do cálculo do desempenho



Ao final do I Ciclo de monitoramento e avaliação em 2009 verificou-se que as notas não refletiram diferenciação de desempenho entre os avaliados, houve diferença considerável entre porte e complexidade de marcos e projetos, o que resultou em percepção de injustiça pela equipe executiva. Propôs-se então, o estabelecimento de pesos para os produtos e indicadores com a finalidade de explicitar as prioridades, distinguir complexidades e possibilitar ajustes em função de cenários. São 5 níveis de peso – 1, 2, 3, 5 e 10 – que colaboram para melhor expressão do desempenho.



Ao final de cada ciclo de monitoramento e avaliação, após a consolidação da informação gerencial pelas equipes das secretarias e órgãos, a Unidade de Gestão emite parecer técnico com a análise dos resultados por secretaria e recomendações de ajustes. Uma síntese da informação estratégica é produzida e levada para discussão com o prefeito que na sequência tem sido objeto de debate no fórum dos dirigentes municipais. As informações e resultados de cada ciclo são disponibilizados para sociedade no site da prefeitura.

Outro procedimento importante é a realização de seminários de meta-avaliação ao final de cada ciclo. Eles contribuem para um processo de melhoria contínua do modelo em prática, uma vez que os aprendizados são incorporados rapidamente no processo e tem representado um diferencial.

Como suporte a todo este processo, a prefeitura desenvolveu sistemas informatizados para acompanhamento da implantação e realização do Plano de Governo. São sistemas via web, desenvolvidos a partir de software livre e concebidos com vistas a integração com outros sistemas corporativos da prefeitura. O Sistema do Plano de Governo – PLANGOV possui várias funcionalidades: registro e pesquisa dos planos de ação, realização dos ciclos de monitoramento e avaliação, geração de relatórios gerenciais e estratégicos, cálculo de desempenho das secretarias, elaboração dos contratos de gestão, geração de matriz de responsabilidades entre outras. O sistema de atas eletrônicas registra as memórias, encaminhamentos e responsabilidades das reuniões realizadas e possui funcionalidade de *follow up* das tarefas definidas.

Apesar de todo o suporte oferecido por estas ferramentas, elas não substituem a boa e velha conversa olho no olho entre os gestores. E nem pode. Afinal, a relação esperada entre a Unidade de Gestão e os contratados é de parceria. Não se deseja que a Unidade seja percebida como “arrancadora de dados” ou como mais uma instância burocrática, mas sim como a animadora da rede que prepara a tomada de decisão junto ao prefeito.

A experiência em curso já apresenta algumas resultantes, tanto do ponto de vista da implementação da estratégia, como ganhos significativos de processo. Com relação ao processo observa-se o fato dos planos estarem melhor estruturados, a utilização do contrato como oportunidade de desenvolvimento organizacional interno das secretarias e órgãos, maior utilização e qualidade de



dados e informações e sinais de exigência por esta qualidade - denotando aperfeiçoamento da prática avaliativa, a manutenção de agenda disciplinada de encontros com os grandes programas e seus gestores e a experiência da Fundação de Ação Social de desdobramento de seu contrato com suas coordenações regionais. A constituição de um sistema de gestão do plano de governo e a configuração de uma nova competência organizacional - “tomada de decisão colegiada para ajuste estratégico permanente” - são as mais expressivas.

O sistema de gestão do plano de governo é retratado na figura abaixo.

Figura 06: Sistema de gestão do plano de governo



Nos estudos produzidos sobre competência, apresentam-se pelo menos duas grandes perspectivas. Na primeira, o conceito de competência é referencial para práticas associadas a gestão de pessoas tais como seleção, desenvolvimento e avaliação de competências – que nos últimos tempos se qualifica com o conceito de entrega individual. (DUTRA, 2001).



Na segunda, que se aplica ao caso em análise, acontece na dimensão estratégica das organizações – em que as competências organizacionais são entendidas como um conjunto de recursos articulados de forma particular, de difícil imitação, que podem ser transferidos a outros produtos ou áreas da organização e que, coordenados, representam a plataforma que alavanca a ação. Supõe um saber fazer e, mais que isso, um saber utilizar e mobilizar um arsenal de componentes, adequando-os, articulando-os e adaptando-os para a melhor resposta à resolução de problemas ou situações de complexidade crescentes, além de condições de performance especial e agregação de valor aos clientes. A compreensão do conceito de competência organizacional resulta em clareza daquilo que é importante fazer para obter melhor conexão entre recursos e desempenho.

Segundo HAMEL & PRAHALAD (1995), a alavancagem de recursos pode ser obtida através de diferentes maneiras, dentre as quais, concentração, complementação, acúmulo. O conceito de concentração traz os princípios de convergência, foco e direcionamento como fundamentais. A convergência exige orquestração de um objetivo amplo, comum. Na questão do foco, os autores registram a necessidade de transmissão de um único sinal, forte, inquestionável, para que se promova a caminhada na direção desejada. Já na idéia de direcionamento incluem a concentração na “coisa certa”, isto é, naquela atividade que produzirá maior impacto e agregação de valor.

A busca de uma única intenção estratégica ao longo de um período extenso garante que os esforços dos indivíduos, departamentos funcionais e da empresa inteira convergirão para o mesmo objetivo. Nas empresas onde não há prioridades compartilhadas para crescimento e desenvolvimento de novos negócios, o provável resultado será fragmentação e subotimização de recursos (...) Sem atenção concentrada em alguns objetivos essenciais em um dado momento, os esforços para melhoria provavelmente ficarão tão diluídos que a empresa acabará sendo uma eterna retardatária em cada área crítica de desempenho (...) Em termos simples, os recursos são alavancados quando são direcionados às áreas que fazem a maior diferença para os clientes (HAMEL & PRAHALAD, 1995, p. 184-188).

Neste sentido, é possível entender estratégia como capacidade de expansão e alavancagem de recursos para o alcance do desempenho de forma diferenciada.

Também, segundo LEONARD-BARTON (1998), o saber se acumula lentamente a partir das decisões gerenciais sobre processos cotidianos, depois configurados em rotinas. Diz a autora:



O saber não surge de repente e por inteiro. Ao contrário, acumula-se lentamente ao longo do tempo e é configurado e canalizado para certas direções pela ação de centenas de decisões gerenciais cotidianas. O saber tampouco acontece apenas uma única vez; está constantemente nascendo (LEONARD-BARTON, 1998, p. 19).

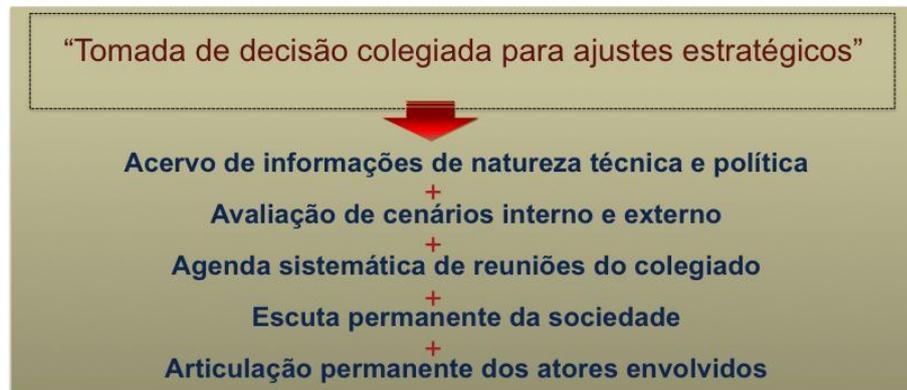
A Visão da Empresa Baseada em Recursos/ VBR destaca então que a posição atual dos recursos da organização é resultante de sua trajetória, isto é, das estratégias que definiu ao longo de sua história. Nesta perspectiva, recursos, capacidades, competências são ao mesmo tempo resultantes de escolhas e insumos para decisões presentes e para decisões futuras, ressaltando a importância da gestão estratégica.

A partir desta abordagem e da descrição da prática da Prefeitura de Curitiba observa-se a configuração de uma competência organizacional valiosa e sua dinâmica no contexto e período de tempo estudado. Verifica-se a existência de um conjunto de recursos organizacionais, que tal como um patrimônio fica em estoque, até que estratégia o acione para a ação – quando então é mobilizado por articulação humana. Sozinhos, estes recursos são apenas insumos passivos (GRANT, 1991). É a proximidade entre eles e a ação que os transforma em ativos valiosos, raros, de difícil imitação em diferentes graus (BARNEY, 2002).

No processo de desenvolvimento de uma competência tal como a “tomada de decisão colegiada para ajuste estratégico permanente” é possível observar a formulação gradativa com que diferentes componentes foram sendo acrescentados à fórmula em função da modulação da ação e de sua complexidade. Ressalte-se que é uma competência em formação, portanto, precisa ser exercitada para incorporar-se na cultura organizacional da Prefeitura de Curitiba. Este exercício significa estar atento aos seguintes aspectos: atualidade dos recursos disponíveis, sua conveniência para os serviços requeridos, sua coordenação e o desempenho de capacidades que agem para desenvolver coordenação, bem como à prioridade dada a atividade e a frequência com que é exercitada.



Figura 07: Desenvolvimento de competência organizacional “tomada de decisão colegiada para ajuste estratégico permanente”



Como resultante da implementação da estratégia observa-se uma melhoria no desempenho dos resultados contratualizados. Em 2009, 79% dos resultados propostos foram plenamente atingidos. Já em 2010, dos 256 resultados propostos, 82 % foram plenamente atingidos representando um incremento de 4%.

CONCLUSÕES

A experiência em curso em Curitiba permite algumas observações importantes, entre as quais que é possível construir propostas de melhoria de gestão com centenas de agentes, de forma simultânea e que resultem em maior capacidade de gestão.

A implantação dos contratos de gestão mostrou-se estratégica como ferramenta de estímulo permanente ao sucesso do Plano de Governo e para internalização da cultura de gestão para resultados na organização. O estabelecimento de regras claras e objetivas comunicadas de forma antecipada facilitam o jogo, mas é importante compreender que não é fim em si mesmo. A contratualização de resultados não é, e não pode ser, estratégia isolada. Há que se ter um esforço permanente de modernização da máquina e de desenvolvimento de gestores.



Apresentam-se como fatores críticos de sucesso deste processo o patrocínio explícito do prefeito e a definição de uma instância de coordenação com delegação clara do dirigente. Ao contrário do que sugerem algumas experiências, a ausência de uma política de remuneração atrelada aos resultados alcançados, não foi impeditivo ao comprometimento das pessoas com os resultados organizacionais pactuados. Isto não quer dizer que a organização não tenha o entendimento da importância de reconhecer os resultados alcançados, muito pelo contrário, o desenvolvimento de mecanismos de recompensas está na pauta da Unidade de Gestão do Plano de Governo, há apenas um entendimento de que o reconhecimento não deve ser atrelado a um bônus pecuniário face o observado até o momento.

A reflexão permanente também apresenta-se como fator crítico de sucesso desta empreitada, uma vez que não permite que se instale uma zona de conforto. O conhecimento da realidade é ponto de partida para aperfeiçoamentos. E nessa perspectiva, os desafios colocados são: encontrar novas fórmulas que permitam ajustes entre demandas emergentes, prioridades estabelecidas e recursos sem perder capacidade de execução, avançar na prática avaliativa com a qualificação dos indicadores e incorporação da sociedade no processo avaliatório, desdobrar os contratos de gestão para dentro das secretarias e órgãos e aumentar a credibilidade no processo por parte da sociedade.



REFERÊNCIAS

1. BARNEY, J. B. **Organizational Culture: can it be a source of sustained competitive advantage?** Academy of Management Review, 11: 656-665, 1986.
2. BOSSIDY, LARRY & CHARAN, RAM. **Execução: a disciplina para atingir resultados**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.
3. DISMORE, PAUL CAMPBELL. **Transformando Estratégias Empresariais em Resultados. Através da Gerência por Projetos**, Rio de Janeiro, Qualitymark Editora, 1999.
4. DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas com base em competências: In Gestão por competência: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas.** Organizador e autor Joel de Souza Dutra et al. São Paulo: Editora Gente, 2001
5. GIACOMINI, CARLOS HOMERO. **Gestão para Resultados: a experiência de contratualização.**/ organizado por Carlos H. Giacomini. Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, 2009.
6. GRANT, R. M. **Contemporary strategy analysis.** 5 ed. Malden, USA: Blackwell Publishing Ltda., 2005.
7. HAMEL, G. & PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo Futuro.** Rio de Janeiro: Campus, 1995.
8. KERZNER, HAROLD. **Gestão de projetos. As Melhores Práticas**, Porto Alegre, Bookman, 2006.
9. LEONARD-BARTON, D. **Nascentes do Saber: criando e sustentando as fontes de inovação.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
10. LEVINE, HARVEY A. **Project Portfolio Management. A Practical Guide to Selecting Projects, Managing Portfolios, and Maximizing Benefits**, San Francisco, Jossey-Bass, 2005.
11. MARTINS, HUMBERTO FALCÃO; MARTINS, CAIO E OUTROS AUTORES. **Um guia de governança para resultados na administração pública.** Publix Editora, 2010.



12. PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI), **The Standard for Portfolio Management**, Newtown Square, Project Management Institute, 2006.
13. RIBEIRO, ANGELA KOTZIAS. **Dissertação de mestrado**, 2008.
14. VERZUH, ERIC. **The Fast Forward MBA in Project Management**. Hoboken, John Wiley & Sons, Inc., 2005.

AUTORIA

Ana Cristina Wollmann Zornig Jayme – Arquiteta e Urbanista. Especialista em Gestão Estratégica de Serviços e em Gestão de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Superintendente da Secretaria de Planejamento e Coordenação – SEPLAN. Coordenadora Executiva da Unidade de Gestão do Plano de Governo – UGPG, no município de Curitiba.

Endereço eletrônico: ajayme@seplan.curitiba.pr.gov.br



OFERTA, DEMANDA E PRÁTICAS RECENTES EM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Marcia Paterno Joppert

RESUMO

Com um custo aproximado de 19% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro¹, o Estado provê serviços e políticas públicas à sociedade, que tem expectativas e uma determinada percepção sobre a eficiência e qualidade desses serviços. Para satisfazer as necessidades desses cidadãos, é preciso que as instituições públicas implementem práticas de gestão que abranjam a formulação de estratégias, o planejamento, a institucionalização de desenhos organizacionais adequados, a capacitação, o monitoramento, a avaliação e a comunicação das ações. Tais práticas, ao demonstrar sua efetividade e criar um ambiente favorável ao desenvolvimento, são freqüentemente estimuladas e apoiadas por diversos organismos, com aporte de recursos ou utilização de sua capacidade técnica, institucional e tecnológica. Cada vez mais, o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e projetos tem se tornado objeto de preocupação em diversos setores. No setor público, questões relacionadas à legitimidade de políticas e à "necessidade de fortalecer a responsabilidade do governo clamam por novos e mais sofisticados mecanismos de controle, como por exemplo a avaliação". Estudos em curso sugerem que os avanços da nova administração pública têm muitas implicações sobre a função e a prática da avaliação: a avaliação que vem sendo praticada é substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados provoca demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas como contratos internos) (Åla-Harja e Helgason, 2000: 14). Este trabalho tem por objetivo apresentar os resultados de uma pesquisa sobre a oferta e demanda por serviços de avaliação no Brasil e de uma investigação sobre o grau de aplicação de metodologias de avaliação em programas da administração pública brasileira de âmbito federal incluídos no Plano Plurianual: a) a pesquisa, realizada por meio de entrevistas a doze atores chave representantes de diversos segmentos da avaliação, pretendeu identificar as características da demanda, da oferta e da prática de monitoramento e de avaliação de resultados e impactos em programas no Governo Federal do Brasil, contribuindo com elementos que permitam desenhar uma estratégia de fortalecimento das capacidades institucionais; b) a investigação busca verificar, junto à base de dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (sistema SIGPLAN) o grau de aplicação de tais tipos de metodologia na avaliação de processos, resultados e impactos nos programas previstos no Plano Plurianual de Investimentos para o período 2008-2011. O artigo é concluído com uma série de recomendações com vistas a construir uma estratégia de desenvolvimento de capacidades e de fortalecimento dos sistemas de monitoramento e avaliação brasileiros.

¹ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística



1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização brasileiro está fortalecendo cada vez mais o papel da sociedade, especialmente como agente direto do processo de formulação, acompanhamento e controle da implementação de políticas públicas, processo este que não acontece somente no momento eleitoral, mas ao longo do tempo – e não depende apenas da atuação de governantes, mas, cada vez mais, dos agentes públicos e dos agentes não governamentais. A participação no processo decisório e o crescente controle que a sociedade exerce sobre os atos dos governantes e de seus representantes eleitos – em fóruns e conselhos constituídos especificamente para este fim – tem tentado imprimir maior legitimidade às políticas públicas, e introduzido um novo modelo de Estado baseado, não apenas em resultados, mas também na governança. O desempenho da ação pública tem interessado também cada vez mais aos próprios gestores, que buscam constantemente oportunidades de aprimoramento da sua atuação. É importante ainda destacar as novas formas de participação do setor privado na implementação de políticas como as parcerias público-privadas, consórcios público-privados, que também induzem uma importância crescente à avaliação e aos instrumentos disponíveis para realizá-la. Assim, o desempenho das políticas públicas interessa a um vasto conjunto de atores.

O tema da avaliação tem ganhado relevância e tornou-se objeto de estudos e pesquisas entre acadêmicos, gestores e estudantes com uma sempre crescente demanda. A demanda por serviços dessa natureza, inicialmente capitaneada por organismos internacionais, por força de cláusulas obrigatórias de avaliação externa nos contratos de financiamento, ganha hoje corpo também junto às organizações do setor privado e do terceiro setor que buscam a melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade dos recursos investidos em seus projetos. Há também um movimento de avaliação de projetos com enfoque mais econômico e financeiro, protagonizado por agentes financiadores. Assim, nas duas últimas décadas, o Brasil tem acumulado experiência e conhecimento no tema monitoramento e avaliação e uma cultura começa a florescer, com o propósito de promover o aprendizado sobre políticas públicas, gerando ajustes e melhorando a qualidade dos resultados. Entretanto, apesar deste acúmulo e dos avanços obtidos, a demanda espontânea por avaliações de políticas, programas e projetos ainda é



incipiente no setor público. O avanço no uso e na disseminação desta nova cultura gerencial tem demonstrado que não apenas a geração de informações sobre os resultados de organizações, programas, políticas etc., mas também a incorporação destas informações aos processos decisórios, buscando-se ajustes e aprendizado, ainda apresentam severas fragilidades. Seja por seus impactos políticos, pela cultura reativa e defensiva típica de certas administrações, ou por um atributo inerente ao Estado Democrático, a descontinuidade administrativa de governos imprime características peculiares nas administrações públicas brasileiras, que rejeitam com muita frequência realizações, planos e programas de administrações predecessoras. Apesar disto, hoje, não se pode negar que muitos Estados, Municípios e instituições privadas ou do terceiro setor reconhecem a necessidade de avaliação em seus planos, programas e projetos. Muitas experiências bem sucedidas de gestão para resultados têm implicado na implementação de modelos de avaliação mais abrangentes ou mais específicos – que abarcam um amplo conjunto de programas governamentais ou são focados em determinadas áreas temáticas de políticas públicas. Além disso, o emergente conceito de orçamento para resultados baseia-se fortemente em arranjos de avaliação capazes de informar sobre a qualidade do gasto e promover ajustes gerenciais e de alocação que o maximize. Fundamentalmente, avaliação tornou-se parte indissociável da transparência e da responsabilização sobre os atos e fatos gerados nas esferas governamentais e suas interfaces com entes não governamentais. E por fim, verifica-se que os resultados de experiências brasileiras nos diversos setores não estão facilmente disponíveis para instituições ou segmentos que queiram conhecer o que já foi feito e o resultado alcançado nos estudos de avaliação.

O presente artigo confirma essas impressões, com base numa pesquisa contratada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento que contemplou um conjunto de entrevistas realizadas no Brasil a atores chave e nas conclusões do II Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, realizado em 17 e 18 de junho de 2010 em Fortaleza/CE. Confirmam também a certeza de que há um longo caminho a percorrer até o ideal onde políticas públicas sejam formuladas com base em estratégias, evidências e modelos lógicos, monitoradas com base em sistemas adequados e avaliadas, em seus resultados e impactos, de forma participativa para retroalimentar o sistema político e dar transparência à sociedade.



2 OBJETO DO ESTUDO E METODOLOGIA EMPREGADA

O estudo foi realizado pela autora e teve por objetivo identificar as características da demanda, da oferta e da prática de M&A em programas no governo federal do Brasil, contribuindo com elementos que permitissem desenhar uma estratégia de fortalecimento das capacidades institucionais. Fez parte de um estudo mais abrangente, realizado em quinze países da América Latina e Caribe, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Programa de Implementação do Pilar Externo de Ação a Médio Prazo para a Efetividade do Desenvolvimento (PRODEV).

Os aspectos da demanda investigados corresponderam a: serviços na área de M&A por meio da contratação de pessoal especializado, assistência técnica e capacitação, sua freqüência e a forma de contratação. Abordaram ainda a existência de demanda e a reivindicação por parte da sociedade civil (beneficiários e / ou envolvidos em planos e projetos) por avaliações no setor público.

Com relação à oferta, os aspectos investigados corresponderam a: existência de pessoal especializado, serviços de assistência técnica, serviços de capacitação e recursos financeiros, as dificuldades em acessar essas modalidades e sua qualidade. Incluíram ainda os déficits metodológicos ou técnicos existentes nos serviços prestados no Brasil.

Numa última etapa, investigou-se o grau de organização e institucionalização da avaliação no sistema político-administrativo brasileiro e as maiores restrições políticas, institucionais, econômicas ou culturais que afetam o desenvolvimento da função avaliação no país. Investigou-se, ainda, a prática de avaliação tendo como universo os programas do PPA do período 2008-2011.

A pesquisa realizada foi do tipo exploratória, uma vez que o tema a ser analisado foi pouco estudado até o momento. O enfoque adotado foi misto (parte quantitativo e parte qualitativo). Os instrumentos de pesquisa foram estudos documentais, aplicação de um questionário em um grupo selecionado de acordo com critérios pré-definidos, pesquisas em sítios de internet e levantamento de dados junto ao Sistemas de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (SIGPLAN).



Estudos documentais

Os estudos documentais incluíram a legislação nacional relativa ao PPA do período 2008-2011, os instrumentos normativos para M&A dos programas e seus relatórios de avaliação anuais.

Aplicação de questionário

Foi aplicado um questionário formado por perguntas fechadas (com respostas do tipo sim/não ou do tipo ranking), seguidas sempre por uma oportunidade de explicação por parte dos entrevistados a partir de perguntas abertas, tornando o seu enfoque também qualitativo. Os questionários foram aplicados de forma presencial ou por telefone, quando a localização geográfica do entrevistado impedia a primeira alternativa.

O universo pesquisado foi o conjunto de atores estratégicos na prática de M&A de programas no governo federal brasileiro composto por gestores, avaliadores externos, representantes de agentes financiadores (internacionais) e representantes de unidades responsáveis pelo M&A de ministérios setoriais da área social.

A seleção do grupo alvo da pesquisa seguiu os critérios definidos pelos seus promotores, padronizados em todos os quinze países pesquisados, quais sejam:

- 2 responsáveis pelas unidades de M&A dos ministérios de planejamento, fazenda ou secretaria da Presidência da República;
- 2 ou 3 responsáveis pelas unidades de M&A dos ministérios da saúde, educação e proteção social ou equivalente;
- 1 representante de uma universidade ou escola de governo;
- 2 funcionários de organismos de cooperação multilateral e bilateral: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BM), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), etc.; e
- 2 ou 3 especialistas em M&A: consultores autônomos, representantes de empresas consultoras, representantes de organizações não governamentais prestadoras de serviços.

A partir dos critérios definidos, foi realizada a seleção dos atores, com base em prospecção junto às áreas setoriais das pessoas mais adequadas a participar.



As respostas às questões estruturadas foram tabuladas em planilha eletrônica e foi dado um tratamento em forma de quadros e gráficos que serão apresentados ao longo deste artigo. Com relação à parte qualitativa das respostas, foi realizada uma sistematização e análise de conteúdo, que serviram de importante insumo para a formulação das conclusões da pesquisa e das recomendações.

Pesquisas a Sítios de Internet para complementação das entrevistas

Com vistas a complementar as informações prestadas nas entrevistas e a melhor compreendê-las, foi realizada uma pesquisa nos diversos sítios relacionados com os temas e com as áreas pesquisadas, já que apresentam algumas particularidades. Os resultados desta pesquisa complementam as informações levantadas pelas entrevistas.

Levantamento de Informações junto ao SIGPLAN

Com relação à prática de M&A dos programas do governo federal incluídos no PPA 2008-2011, foi realizada uma entrevista especial no mês de maio de 2010 junto ao coordenador de Avaliação de Programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na qual foram solicitadas informações sobre quais programas do PPA passaram por processos de avaliação além dos normativos. O entrevistado relatou que seria possível obter tais informações junto ao sistema SIGPLAN, realizou uma pesquisa e encaminhou uma base de dados. Esta base de dados foi analisada e as informações foram processadas com apoio de quadros e gráficos.

3 TABULAÇÕES, ANÁLISE E CONSOLIDAÇÃO DE RESULTADOS

3.1 Perfil dos Entrevistados

Os entrevistados selecionados abrangeram diversas origens, sendo a maior parte do setor público, seguidos por representantes de organismos internacionais, ONGs, setor privado e consultores autônomos.



Origem	No. de entrevistados
Setor Público	5
Organismos Internacionais	3
ONGs	2
Universidade / Escola de Governo	1
Consultores Autônomos	1
TOTAL	12

Tabela 1: Distribuição de Entrevistados por âmbito de atuação

Dos entrevistados do setor público, 2 são mulheres e todos têm nível de mestrado ou doutorado. Em termos de profissão, 2 são economistas, 2 servidores públicos e 1 socióloga/demógrafa.

Quanto aos 7 demais entrevistados, 3 são mulheres e 6 têm nível de mestrado ou doutorado. Em termos de profissão, 3 são administradores, 1 economista, 1 engenheiro, 1 odontólogo e 1 psicanalista, revelando um amplo leque de formações.

As experiências dos entrevistados são bastante variadas e com diversos enfoques. Para 4 dos 5 dos entrevistados do setor público, a experiência profissional atual é a primeira na área específica de monitoramento e avaliação, o que se justifica por ser uma área relativamente nova no setor público.

Nos demais setores, 6 dos 7 dos entrevistados apresentam uma experiência substancial em monitoramento e avaliação, inclusive com atuação em outros países.

Em geral, pode-se dizer que o grupo de entrevistados é bastante heterogêneo, tanto na formação, como no tipo de experiência, e no tempo de exercício de suas posições institucionais. No entanto, observa-se uma menor experiência nos atores do setor público na área.



3.2 Caracterização da Demanda por Serviços de M&A

Observou-se que 4 entre 5 entrevistados do setor público demandam algum serviço relacionado a M&A. No entanto, apenas um deles afirmou contratar serviços específicos nessa área de forma importante (consultores individuais ou pessoas jurídicas, em sua maioria universidades e institutos de pesquisa). Para os demais, as funções de monitoramento e avaliação são realizadas por equipe interna. A capacitação aparece como demanda em apenas um dos entrevistados, mas não é específica sobre M&A e sim gestão estratégica. Outras demandas, não específicas, mas correlatas apareceram em dois casos: contratação de serviços de tecnologia da informação para desenvolvimento e manutenção de sistemas de monitoramento.

Com relação às agências multilaterais: faz parte de suas diretrizes contratar serviços, principalmente de avaliação, tendo por clientes projetos do Governo Brasileiro. Assim, esses organismos exercem um importante papel indutor da prática de M&A do Governo Federal.

Um dos entrevistados tem por objeto de trabalho uma carteira de projetos focada em micro e pequenas empresas e desenvolvimento econômico local, público alvo de um Fundo Multilateral. São projetos em sua maioria executados por organizações do terceiro setor (ONGs), e trata-se de caso similar aos entrevistados do setor privado. Este grupo, portanto, está mais voltado a avaliações de projetos do terceiro setor.

Já o representante da academia é um caso específico e que se repete em diversas instituições acadêmicas públicas no Brasil: investiu em assistência técnica e capacitação para implementar um Núcleo de Políticas Públicas, que está realizando quatro avaliações para um governo estadual. Assim, a demanda por capacitação neste grupo acontece apenas neste caso.



3.2.1 Frequência por Tipo de Serviço

a) Assistência Técnica

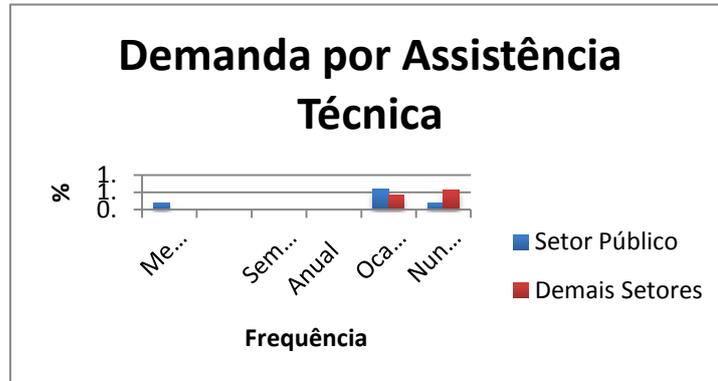


Gráfico 1: Demanda por Assistência Técnica

Comentários significativos: no setor público, alguns consideram ter equipes internas altamente qualificadas para desempenhar suas funções, principalmente as relacionadas a monitoramento.

b) Capacitação

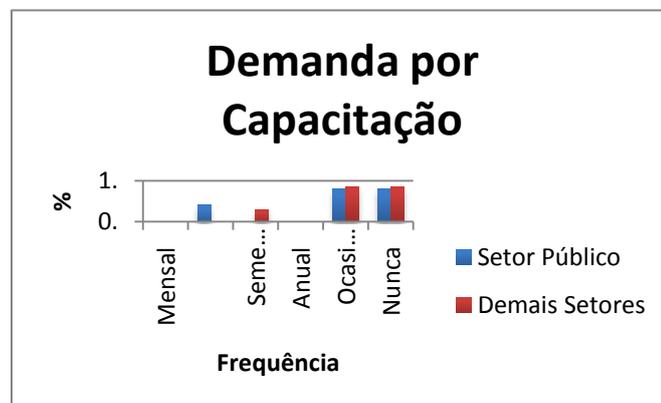


Gráfico 2: Demanda por Capacitação

Alguns representantes do setor público consideram que capacitação é uma lacuna muito forte e que muitos servidores reclamam a sua falta. Um dos entrevistados respondeu que tanto precisam, quanto demandam capacitação, mas enfrentam as dificuldades do *turn over*. Naquela organização há um Departamento de Formação e Disseminação que tem construído capacitação em municípios para um público de 20 mil conselheiros. Também está acontecendo na Escola Nacional



de Administração Pública (ENAP) um curso de especialização em políticas sociais que inclui um módulo de avaliação. Este curso é voltado a gestores federais da área de avaliação de políticas de desenvolvimento social. Porém seria melhor se fosse estendido a todos os gestores da área de desenvolvimento social, pois uma parte do trabalho é interlocução com os parceiros internos que desconhecem processos de avaliação e monitoramento. Nos demais setores capacitações são promovidas semestralmente ou não são promovidas.

c) Especialistas

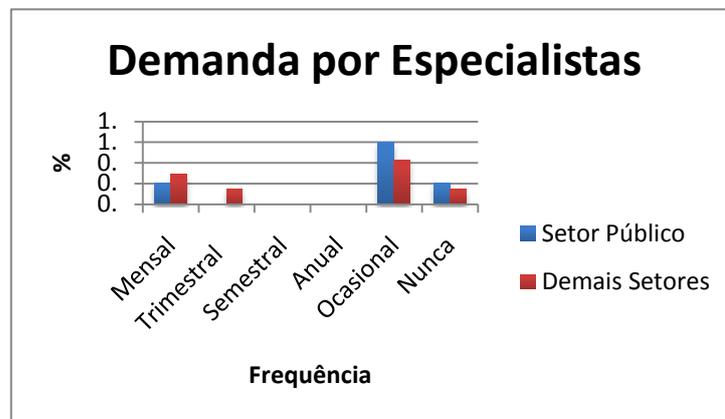


Gráfico 3: Demanda por Especialistas

Os entrevistados do setor público disseram que, em geral, contrata-se especialistas na área de monitoramento de projetos e programas, muitas vezes com apoio das agências multilaterais. Nos demais setores (escola de governo, agências multilaterais e consultorias), especialistas são contratados freqüentemente. Para a pergunta "sua instituição demanda algum serviço de M&A" a resposta foi sim em 11 entre os 12 entrevistados, sendo que todos os representantes do setor público responderam sim.

d) Outros Serviços

Outros serviços mencionados por dois entrevistados do setor público corresponderam a serviços de tecnologia da informação para desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados de monitoramento.



3.2.2 Modo de Contratação

No setor público 3 dos 5 entrevistados responderam que o modo de contratação é por licitações públicas e o restante contratos diretos. Nos demais setores, as agências multilaterais responderam ser por licitações públicas, porém, seguindo procedimentos próprios, e os demais, (3 respostas) por contrato direto.

3.2.3 Facilidade ou Dificuldade em Conseguir Serviços

a) Assistência Técnica

Esta pergunta está mais relacionada a serviços prestados por instituições enquanto “especialistas” mais relacionado a serviços prestados por pessoas físicas.

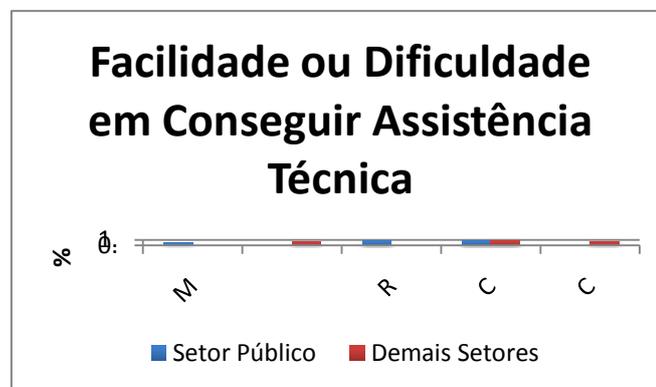


Gráfico 4: Grau de dificuldade em conseguir assistência técnica

No setor público, a maior parte das respostas oscilaram entre "regular" e "com dificuldade". Os que responderam com dificuldade, argumentam que especificamente na área de avaliação de programas governamentais o desafio está em conseguir pessoas com experiência no Brasil, por se tratar de perfis muito específicos e temas muito abrangentes. O que se encontra, é uma experiência mais acadêmica que não atende às expectativas do governo, de enfoques mais concretos. Nos demais setores, a maior parte das respostas oscilou entre "com dificuldade" e "com muita dificuldade". De modo geral, os motivos são a carência de instituições em quantidade e qualidade disponíveis no mercado.

b) Serviços de Capacitação

Estas respostas foram dadas apenas pelos entrevistados que demandam serviços de capacitação (4 do setor público e 5 dos demais setores).



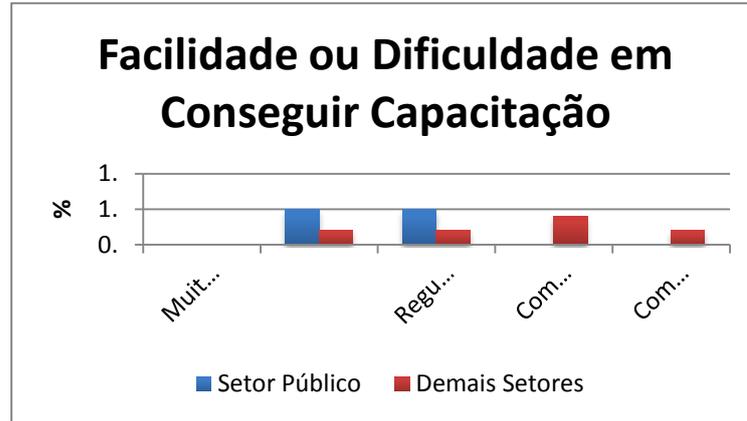


Gráfico 5: Grau de dificuldade em conseguir capacitação

No setor público, as respostas oscilaram entre "facilmente" e "regular". Os entrevistados citam como opções escolas de governo que têm programas em administração pública, ou programas *ad-hoc*, montados a partir da contratação de especialistas. Um dos entrevistados afirma que conseguir é fácil, o problema é a qualidade. Nos demais setores, as respostas variaram entre "facilmente" e "com muita dificuldade". Há pouquíssima oferta e boa parte dela é de capacitações muito básicas - quase nada profundo e quase não se tem pós graduação na área. Ao mesmo tempo, a demanda é cada vez maior. As ofertas existentes hoje estão concentradas no Rio de Janeiro e São Paulo. São raras as ofertas em outros estados. O campo teórico e profissional é um campo em formação, mas essencialmente é um campo desarticulado porque, paradoxalmente, o volume de produções e de pensamentos sobre avaliação nas universidades e no Governo Federal, e mesmo nas ONGs é muito alto, mas não se dá de forma articulada, de modo a criar um tecido consistente para ser considerado um campo de atuação.

Existem ainda organizações da sociedade civil que se dedicam a sistematizar e disseminar esse conhecimento. Além da recém criada Agência Brasileira de Avaliação e a retomada da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, o Brasil tem a Associação Brasileira de Avaliação Educacional - tudo isso é muito novo. Há menos gente ainda que além de ser bons avaliadores, sejam bons formadores. Mas há otimismo: "estamos em fase inicial de coisas sólidas que virão".



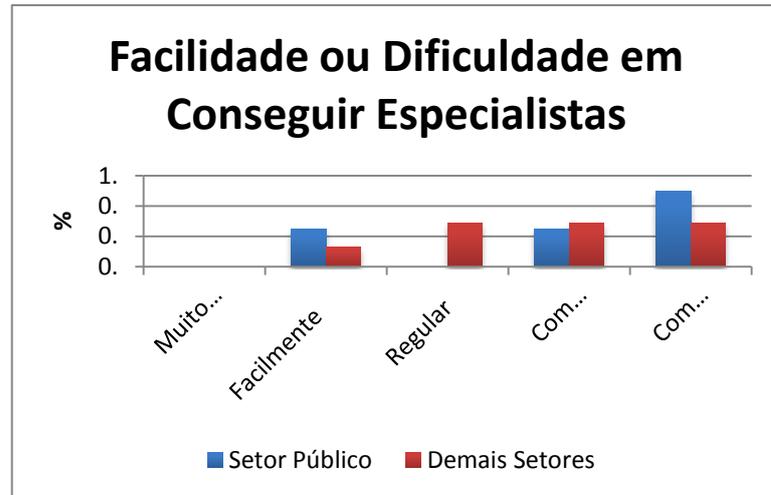
c) Especialistas²

Gráfico 6: Grau de dificuldade em conseguir especialistas

No setor público as respostas estão concentradas entre "com dificuldade" e "com muita dificuldade". Alguns fatores mencionados:

- a função e o papel do avaliador não são institucionalizados no Brasil. É muito mais um apêndice ou algo a mais que determinados profissionais fazem, diferente do auditor, que é uma profissão com requisitos de formação. A avaliação não é uma profissão institucionalizada e regulamentada e bem definida.
- não há profissionais disponíveis na área de M&A. Há especialistas em planejamento, gestão pública, mas especificamente em M&A é difícil.
- Além da pequena disponibilidade de profissionais, há uma limitação do tipo de contrato. Pessoas físicas contratadas via organismos internacionais só podem ter um contrato vigente por vez. No entanto, um amostrista, por exemplo, seria capaz de trabalhar em diversos contratos simultaneamente, mas não pode...

Nos demais setores, a resposta oscilou bastante, mas concentrou-se entre "regular" (3) e "com muita dificuldade" (5):

² Considera-se especialistas pessoas físicas que prestam serviços como consultores individuais.



- Representantes das agências multilaterais relataram "com dificuldade" já que há poucos profissionais com nível elevado de capacidade na área de avaliação com conhecimentos inovadores e com o "estado da arte". Os muito bons estão vinculados a universidades e não podem ser acessados por conta da legislação nacional³. Os que estão em universidades privadas não têm disponibilidade de tempo porque são docentes. São poucas as instituições de pesquisa que têm o privilégio de dispor de pesquisadores que não são professores. Há pouca gente com alto grau de conhecimento e disponibilidade de tempo para trabalhar em áreas de conhecimento profundo. Além disso, há um ranço da avaliação como um mecanismo burocrático, com algo que não é realizado com base em evidências e dados (e sim com base em pesquisa de opinião).
- Os consultores individuais dominam o mercado de M&A. Como é uma área nova, diversos consultores acabam atendendo as demandas, ainda que não sejam adequadamente especializados, o que tem causado problemas de qualidade nos trabalhos.
- São poucos os profissionais no mercado e acaba-se limitando aos que se conhece. Toda vez que se arrisca a trocar os consultores que já são conhecidos, vem gente de má qualidade, trabalho mal feito.
- A oferta de serviços desses especialistas está recoberta, uma vez que estão dentro de universidades e instituições. Para achar, tem que ser no "boca a boca". A oferta não é organizada. Quem busca um profissional, vai ter que fazer um contato pessoal e isso não costuma ser garantia de nada.

3.2.4 Importância dos Temas

Este item é resultado da compilação das respostas à seguinte pergunta: "Indique a importância dos temas para os quais a sua instituição demanda mais serviços de M&A".

³ No Brasil, professores de universidades públicas com dedicação exclusiva estão impedidos por lei de serem contratados como consultores



Para os entrevistados do setor público todos os temas são de alta importância, apesar de não serem muito demandados. Já os demais setores manifestam maior importância sobre os temas "avaliação *ex-post*", seguido de "Indicadores de desempenho", "avaliações intermediárias", "uso da informação na gestão de programas e projetos", "capacitação sobre M&A".

3.3 Caracterização da Oferta de Serviços de M&A

Neste item faz-se uma análise da oferta de serviços de M&A, englobando assistência técnica, capacitação e oferta acadêmica de cursos de pós graduação. Metade dos entrevistados afirmou oferecer algum serviço na área de M&A.

A totalidade dos entrevistados do setor público respondeu que não oferece, mas presta alguns serviços de M&A internos ao governo. Alguns exemplos:

- monitoramento do Plano de Aceleração do Crescimento e coordenação das ações de todos os ministérios relativas ao Plano.
- oficinas de marco lógico têm sido realizadas com alguns programas
- elaboração do relatório de avaliação dos Programas do Plano Plurianual de Investimentos, a partir dos resultados de auto-avaliação dos gestores.

Quanto aos demais entrevistados, 5 entre 7 afirmaram ofertar serviços de M&A, sendo que para 3 deles é o principal foco de atuação. No entanto, os 2 entrevistados que responderam não ofertar (organismos internacionais), promovem contratações, seminários e discussões. Os tipos de serviços ofertados vão desde avaliações propriamente ditas até a disseminação de informações e conhecimentos na área.

3.3.1 Provedores mais freqüentes de Assistência Técnica e Capacitação

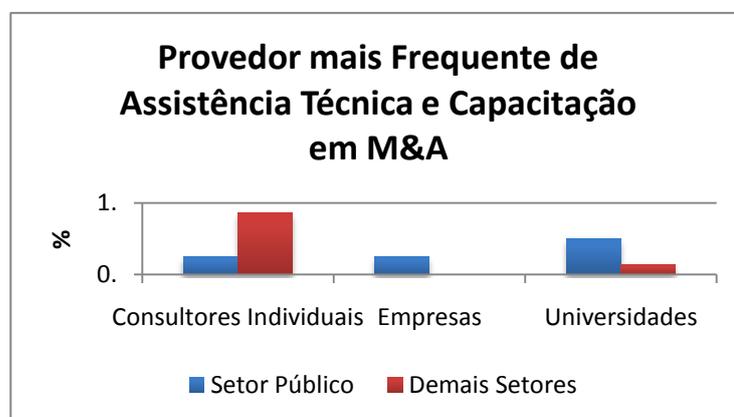


Gráfico 7: Provedores mais freqüentes de Assistência Técnica e Capacitação



Os entrevistados do setor público avaliam que os provedores mais freqüentes são as universidades e justificam sua resposta pela facilidade de contratação, que geralmente é direta⁴. Além disso, há uma *expertise* estabelecida nas universidades, que desenvolvem um amplo leque de áreas de conhecimento que podem ser utilizadas. Os que responderam "consultores individuais" justificaram sua resposta pela facilidade de identificação, principalmente em setores mais específicos. Um dos entrevistados, porém, observou que as empresas de consultoria já estão vendo a lacuna e começando ocupar mercado.

Os demais setores avaliam que os provedores mais freqüentes são "consultores individuais". As justificativas são a facilidade de acesso, especialmente aos ligados a universidades privadas, a facilidade de contratação e a não construção de um mercado privado institucional nessa área.

É importante observar que pode haver algum nível de imprecisão nas respostas deste item, pois alguns entrevistados optaram por respostas múltiplas que, na maioria dos casos privilegiou consultores individuais e universidades.

3.3.2 Suficiência da Oferta Acadêmica de Cursos de Pós Graduação

Ambos os grupos de entrevistados (setor público e demais) tiveram avaliações homogêneas neste tema, considerando a oferta acadêmica de cursos de pós graduação no campo de M&A no Brasil insuficiente ou inexistente. Após responder sobre a suficiência, os entrevistados foram solicitados a citar 3 instituições e programas de estudos que, na sua opinião, constituem as melhores ofertas do país em cursos de pós graduação na área de monitoramento e avaliação. Dos entrevistados do setor público, apenas um sabia responder à questão. Das agências multilaterais, nenhum deles tinha elementos para responder e o demais entrevistados citaram algumas ofertas.

Pela análise dos resultados, percebeu-se uma grande dificuldade em identificar as ofertas de programas de pós-graduação, principalmente nos entrevistados do setor público.

⁴ A legislação de licitações no Brasil permite a contratação direta de institutos e fundações para fins de pesquisa.



3.3.3 Qualidade dos serviços de M&A Disponíveis e Problemas Técnico-metodológicos Frequentes

a) Qualidade da Assistência Técnica

A questão refere-se à qualidade de assistência técnica disponível na área de M&A, cujos resultados estão representados no gráfico a seguir:

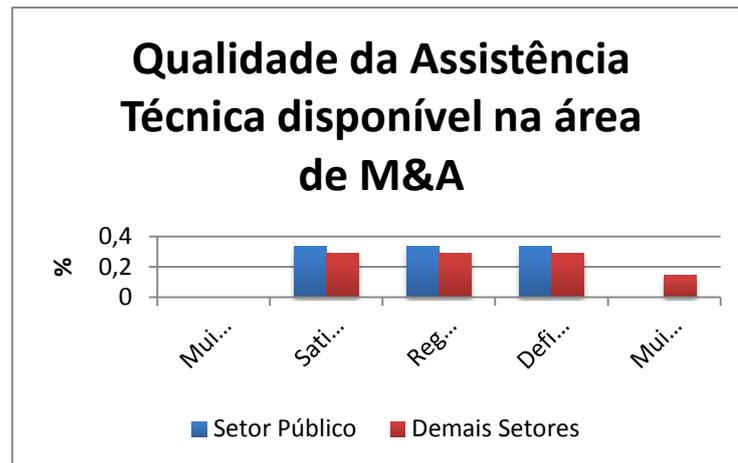


Gráfico 8: Qualidade da Assistência Técnica disponível na área de M&A

No setor público, as respostas variaram uniformemente entre "satisfatória" e "deficiente", indicando que não há um consenso. Algumas justificativas:

- É ainda muito incipiente o movimento no Brasil. Os trabalhos tendem a ser muito superficiais e as perguntas e nível de verificação não qualificam o processo. Por exemplo: às vezes se dá diretriz do que se está querendo para a assistência técnica e se espera receber uma sistemática lógica, coerente. Quando o produto chega, ele tem muitas deficiências. Ainda é tudo muito teórico. A fragilidade da qualidade compromete todo o processo. Só temos condições de dizer isso porque temos uma expertise acumulada durante 2 anos. Antes disso, como não tínhamos experiência, não tínhamos condições de criticar os produtos. Ainda que esse grau não seja alto, é suficiente para não receber produtos que talvez sejam entregues por aí com tanta facilidade.
- "Já melhorou muito... Já tivemos experiência de contratar instituições com muito arcabouço técnico mas pouco conhecimento de políticas



sociais. Muito a gente é que está construindo - tem crescido, mas tem sido um esforço nosso... estamos fortalecendo a área e as empresas estão ganhando expertise... Muitos chegam até nós com experiência na área de saúde ou educação, mas há especificidades muito particulares na nossa área.

Nos demais setores, 6 entre 7 respostas foram abaixo de regular. Os que responderam satisfatória, afirmam que é possível encontrar boas instituições e bons especialistas no mercado. No entanto, é difícil achar os bons profissionais na área específica em que se necessita (por exemplo: turismo). Também há uma característica que transcende o conhecimento específico: o avaliador exerce também um papel de mediador e negociador entre as partes, muitas vezes intermediando conflitos. Para os que responderam 4 ou 5, as justificativas são que ainda não há experiência acumulada e referenciais metodológicos que permitam realizar trabalhos de excelência. Algumas respostas também foram dadas em função do padrão de demanda atual: "Para o que precisamos, nos critérios que precisamos, não estamos encontrando".

b) Qualidade da Capacitação

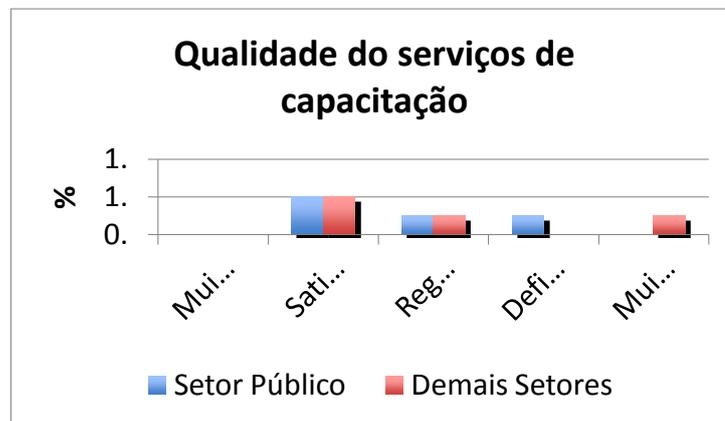


Gráfico 9: Qualidade dos serviços de capacitação disponíveis na área de M&A

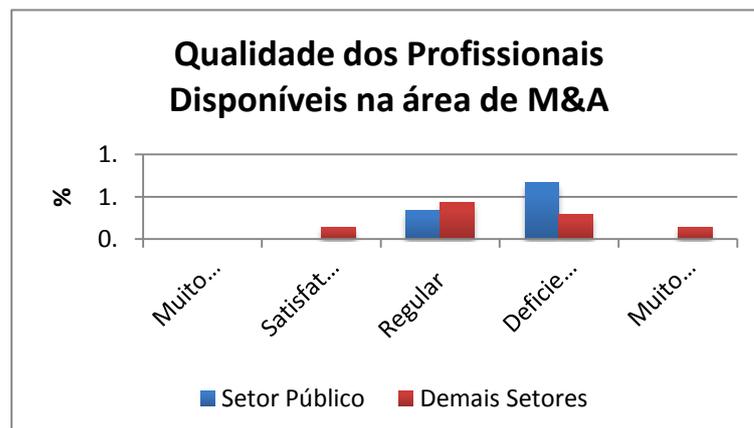
Para os entrevistados do setor público, as respostas variaram entre "satisfatória" e "deficiente", com um percentual maior em "satisfatória". No entanto, as explicações que complementam as avaliações quantitativas, trazem ressalvas. Os que responderam "satisfatória", declaram que, apesar de satisfeitos com as



capacitações que participaram⁵, não são no volume que se gostaria. Outra resposta afirmou que são melhores quando feitas por especialistas do que quando feitas por pessoas jurídicas. A entrevistada que respondeu deficiente, relatou que procurou um mestrado profissionalizante em monitoramento e avaliação e descobriu que não há oferta. Ressaltou que deveria haver esta oferta em Brasília, onde estão os formuladores de políticas e programas. Quanto aos demais setores, dos que responderam "satisfatória", um entrevistado explicou que conseguiu montar programas de boa qualidade no Brasil convidando especialistas de fora da instituição e o outro afirmou que há programas de capacitação no Brasil com qualidade satisfatória (este entrevistado vive no Rio de Janeiro). Quanto ao entrevistado que respondeu "muito deficiente", a explicação é que não há quase nenhuma especialização e pouquíssimos mestrados nessa área (há mestrados nos estados do Rio de Janeiro, Ceará e Pernambuco). Relatou estar envolvido no desenho de um mestrado na UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo) em Santos. As ONGs que oferecem esse serviço não dão conta da demanda. No geral, se tem muito pouca oferta de formação dessa função avaliativa dentro do Estado (nas escolas públicas de governo), ainda que estejamos vivendo um aumento lento, mas permanente dessa função no setor público.

c) Qualidade de Profissionais

■



■

Gráfico 10: Qualidade dos profissionais disponíveis na área de M&A

■

⁵ O Banco Mundial promoveu recentemente um curso de avaliação de impacto para gestores federais.



Os entrevistados do setor público concentraram suas respostas entre "regular" e "deficiente". A justificativa é que no Governo Federal não existe equipe especializada nesse tema. Consultores externos existem, mas são poucos e ainda não são capazes de realizar avaliações com precisão e qualidade. Muitos deles estão vinculados a universidades e não podem ser contratados. O Tribunal de Contas da União (órgão de controle externo), está fazendo um trabalho de avaliação de impacto, denominado Auditoria Operacional, mas ainda está no início. Os entrevistados dos demais setores, fizeram uma avaliação mais heterogênea, com classificações entre "satisfatórias" e "muito deficientes". As justificativas passam pelo fato de não haver no Brasil a oportunidade de reciclagem para os profissionais, com informações do "estado da arte" e os poucos que as têm, não são acessíveis, pois estão muito ocupados. Restrições normativas impedem que um profissional faça mais de uma avaliação simultaneamente para organismos internacionais (PNUD), sendo obrigatório um intervalo de 3 ou 4 meses entre um contrato e outro. Outra declaração pontuou que há gente muito boa e muita gente pouquíssimo preparada. É excessivamente heterogêneo o quadro de profissionais e, portanto, difícil para uma organização escolher.

d) Déficits Metodológicos ou Técnicos Recorrentes

No setor público, as respostas foram bastante diferenciadas. Foram considerados déficits metodológicos ou técnicos recorrentes os seguintes pontos:

- Falta de definição de modelos e métodos - o ideal seria ter um *guideline* para o setor público;
- avaliação reduzida à dimensão resultado, quando o ideal seria considerar diferentes dimensões de diferentes realidades (desenho, implementação, custo-efetividade) para contextos diferentes;
- pouca aderência dos resultados de avaliação à realidade prática dos programas, ou seja, baixo valor agregado da avaliação na geração de aprendizado e soluções efetivas;
- avaliações externas causam reações dos gestores - o ideal seria que fossem participativas;
- profusão de ações de monitoramento e avaliação desconectadas;
- avaliações de impacto; e
- avaliações *ex-ante*.



Para os demais setores, foram apontados como déficits metodológicos e técnicos recorrentes:

- definição de amostras;
- avaliação de impacto;
- a falta de cultura de tratar a avaliação como parte do projeto: a não formulação de um projeto de avaliação junto com a formulação do Projeto, dificulta a avaliação posteriormente. Ao não se fazer a avaliação ex-ante, os projetos nascem "não avaliáveis" e quando os gestores resolvem avaliá-los, faz-se com muita dificuldade e às vezes as avaliações são inviabilizadas. Começa-se a avaliação tarde;
- o conceito de avaliação ainda está muito voltado aos resultados e pouco aos impactos. Não há quase expertise no país para realizar avaliações de impacto e, politicamente, ainda não são interessantes;
- encarar a avaliação como pesquisa de opinião;
- desconhecimento dos critérios e da maneira de operacionalizá-los dentro das Nações Unidas. O sistema ONU desenvolveu uma série de princípios e guidelines e são poucas as pessoas que conhecem isso. A maneira de olhar um processo de avaliação com os óculos da cooperação internacional já foi definida globalmente. Os princípios das Nações Unidas vêm do DAC (*Development Assistance Committee*), um grupo que foi criado na OCDE (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) para definir os métodos. É surpreendente não ter 30 pessoas especializadas nisso;
- no mundo público, pela descontinuidade, os governos compram e recompram a mesma coisa diversas vezes. Quem é esperto, revende produtos repaginados...Com isso, a avaliação acaba sendo um grande processo de copy and paste;
- os avaliadores nem sempre têm coragem ou isenção suficiente para apontar enfaticamente os erros do projeto ou do contratado ou do financiador da avaliação;
- problemas metodológicos relativos às perguntas chave (muitas vezes mal formuladas);



- problemas de enfoque das avaliações: excessivamente voltadas para a análise do alcance dos objetivos, sem considerar resultados indiretos positivos ou negativos. Ter uma visão mais ampla do custo e não olhar apenas o lado financeiro, mas olhar o custo como uma questão de oportunidade ou do esforço. É sempre a demanda do gerente... ele queria fazer algo e quer um avaliador para ver se ele conseguiu. Esse objetivo pode ter sido inatingível e aí o projeto é mal avaliado ou, ao contrário, o projeto é uma maravilha, mas os objetivos são pouco desafiadores. As avaliações às vezes são muito pobres;
- há uma hipótese de um déficit em torno da compreensão e da articulação das dimensões de mérito e relevância nos processos avaliativos - é um tema muito novo para muita gente. Isso acaba muitas vezes não acontecendo. Temos poucas avaliações... é difícil encontrar estudos bem articulados entre essas dimensões - considerando a maneira em que o Stake e Scriven discutem avaliação, está se fazendo pseudo-avaliação (refere-se a Robert E. Stake, Diretor do Center for Instructional Research and Curriculum Evaluation (CIRCE) da Universidade de Illinois e Michael Scriven, especialista em avaliação e responsável por avanços na conceituação do tema);
- a tendência de que o método como um todo empodere radicalmente os financiadores e contratantes de avaliação e sirva mais como um mecanismo de controle e não como um mecanismo de aprendizagem. Aprende-se muito pouco e este é um problema crônico das avaliações; e
- a hegemonia dos modelos lógicos (marco lógico) como referência teórica, muito por conta das agências internacionais que veem nesse modelo um referencial.

Com relação à frequência de ocorrência de problemas técnicos/metodológicos, os resultados do setor público demonstram uma maior frequência em comunicação dos resultados, seguido de definição de indicadores e de processamento e análise de informações. Os demais setores consideram que frequência maior de problemas ocorre em processamento e análise de informações, seguido de definição de indicadores e desenho de instrumentos de avaliação.



3.3.4 Produtos que Contribuiriam para o Fortalecimento dos Sistemas de M&A no Brasil

Os resultados a este item priorizam sem dúvida o desenvolvimento de capacidades de forma presencial no Brasil. Em seguida, aparecem a assistência técnica nacional, o intercâmbio de experiências com outros países, os mestrados internacionais, a assistência técnica internacional e, por último, cursos e diplomas virtuais.

4 A PRÁTICA DE AVALIAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL DO BRASIL

Levantamento realizado junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em maio de 2010, a partir de informações prestadas pelos próprios gestores e processadas no SIGPLAN, revela que 73 programas (sendo 60 finalísticos e 13 de apoio às políticas públicas e áreas especiais) passaram ou estão passando por algum processo de avaliação além do normativo do PPA 2008-2011, o que representa 28% do total de 214 Programas Finalísticos, 14% do total de Programas de Apoio às Políticas ou 20% do total de 305 programas.

Uma análise das instituições avaliadoras e dos aspectos avaliados, mostra que a maior parte dos avaliadores são internos, ou seja, têm sua origem ou nos próprios órgãos responsáveis pela implementação dos programas ou em outros órgãos do poder executivo federal, conforme ilustra o gráfico abaixo.

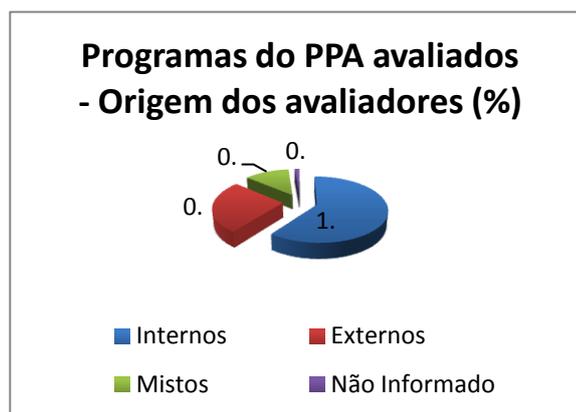


Gráfico 11: Origem dos avaliadores do Programas do PPA 2008-2011 avaliados ou em processo de avaliação



Com relação aos aspectos avaliados, conforme gráfico abaixo, limitam-se em sua maior parte aos relativos ao desenho dos Programas (marco lógico, árvores de problemas, avaliação de foco ou mérito) e à sua implantação (em geral, execução física e orçamentária). Poucas são as avaliações que chegam ao impacto dos programas (7%).



Gráfico 12: aspectos avaliados em Programas do PPA 2008-2011

Quanto à pergunta formulada: "Você considera que a avaliação de políticas no país está organizada e institucionalizada no sistema político-administrativo?", as respostas foram unânimes: 100% dos entrevistados considera que não.

5 DEMANDA POR AVALIAÇÃO POR PARTE DA SOCIEDADE CIVIL

5.1 Demanda por avaliação por parte da Sociedade Civil

Ao serem perguntados se "existe alguma demanda por avaliação por parte da sociedade civil (dos beneficiários e / ou envolvidos em planos e projetos)", obteve-se as seguintes respostas:

5.1.1 Dos entrevistados do Setor Público

Responderam "sim" 4 dos 5 entrevistados. O entendimento sobre quem representa a sociedade civil no caso do setor público foi bastante diverso, tendo sido mencionados:



- o Congresso Nacional que demanda avaliação por meio do cumprimento dos mecanismos legais;
- organizações que representam interesses de alguns setores econômicos, como por exemplo, a Confederação Nacional dos Transportes;
- a sociedade em geral, que, "com certeza", recebe as informações divulgadas pelas diversas áreas governamentais (como os indicadores de avaliação dos sistemas educacionais, em especial da educação básica); e
- os conselhos de política em nível federal, estadual e municipal, como por exemplo, os conselhos de saúde, que hoje já existem em quase a totalidade dos 5.564 municípios brasileiros e têm participação do poder público e da sociedade civil e as diversas instâncias da área de assistência social como: Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, instâncias do Programa Bolsa Família (compostas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, Conselhos Estaduais e outros), ... "Desses fóruns, parte algum grau de demanda por avaliação dos programas, mas é muito ligeiro ainda, temos muito a evoluir".

5.1.2 Dos entrevistados dos Demais Setores

Responderam "sim" 5 dos 7 entrevistados. Para este grupo, a sociedade civil é representada pela sociedade em geral, pelos beneficiários de projetos, o terceiro setor, e às vezes pelo próprio governo. As explicações estão reunidas a seguir:

- Organismos Multilaterais: Há grande demanda para demonstrar hoje qual é o real impacto do envolvimento e do investimento do setor privado e das organizações da sociedade civil para o desenvolvimento do país. A sociedade civil espera avaliações que considerem o esforço deles de também estar participando desse processo de desenvolvimento, pois estão fazendo a sua parte, principalmente por meio de ações e programas de responsabilidade social. No entanto, não há demanda específica por avaliação por parte dos beneficiários, , as pessoas da nossa sociedade que mais precisam, a não ser que



estejam organizados socialmente. As organizações do terceiro setor demandam porque sentem que se fossem mais capacitadas nas formas de prestar contas conseguiriam mais recursos.

- Universidade: A demanda que se tem identificado é uma demanda do próprio governo estadual que está interessado em avaliar os programas que executa, até para responder à sociedade sobre a eficácia e efetividade. Ela aparece como uma necessidade dos órgãos governamentais que querem se certificar que estão fazendo bem e prestar contas do que estão fazendo e isso é uma cobrança da sociedade.
- Terceiros Setor: Apesar da sociedade ainda não estar preparada para fazer essa demanda, ela é cada vez maior e crescente. Movimentos começam a nascer como o "Rio Como Vamos" por parte da sociedade civil organizada.
- Consultor: Não se sabe se oficialmente a sociedade civil demanda um trabalho profissional e nem até onde vai o conhecimento desse campo, mas certamente está sempre preocupada em saber se as coisas estão funcionando, se o que está recebendo está sendo bom.

5.2 Avaliação Reivindicada como um Mecanismo de Transparência e Responsabilização Social

Esta questão foi de difícil entendimento. Alguns entrevistados reagiram com uma discordância no conceito de que avaliação deve ser reivindicada como um instrumento de aprendizado e retroalimentação de desenho de programas e políticas, transparência, sim, mas não como um mecanismo de responsabilização.

5.2.1 Dos entrevistados do Setor Público

Responderam "sim" 4 dos 5 entrevistados, sem no entanto fornecer explicações muito objetivas. Alguns relacionaram esta demanda aos mecanismos legais, a partir de princípios constitucionais e da administração pública e à atuação dos órgãos de controle (TCU, por exemplo) . Outros relacionaram os agentes de reivindicação com os gestores (estaduais e municipais) das políticas e os conselhos e outros com a mídia, que tem se instruído mais nos últimos anos e realizado bastante pressão sobre resultados.



5.2.2 Dos entrevistados dos Demais Setores

Nos demais setores, responderam "não" 5 dos 7 entrevistados. Mencionam o despreparo da sociedade em geral para tais tipos de reivindicação. Ela está limitada à parte da população que tem um melhor nível de educação. Mencionam também a mídia como o único meio de reivindicação reconhecido pela sociedade. Além dos usuários, os financiadores tem sido importantes na indução do uso de ferramentas mais eficazes de transparência e responsabilização.

As respostas positivas explicam que são reivindicados apenas por parte dos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, Tribunais de contas Estaduais e Municipais, Ministério Público). A mídia também tem exercido um papel nesse sentido, mas ainda de forma despreparada. Além disso, foram mencionadas as organizações da sociedade civil executoras de projeto (e em muitos casos parceiras do setor público), como partes interessadas em interferir na realidade, em especial em projetos sociais.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Considerando-se que no Brasil a cultura de avaliação ainda é bastante incipiente e sofre resistência das corporações, em especial as públicas, a tarefa de fortalecer os sistemas de monitoramento e avaliação e de desenvolver capacidades é desafiadora. Trata-se não apenas de introduzir conhecimento, prática e capacidades, mas de mudar uma cultura. Esta fragilidade relaciona-se, dentre outros fatores, à precariedade das práticas de gestão para resultados, às dificuldades muitas vezes encontradas em aparelhar a sociedade com os instrumentos necessários para que exerça pressões cidadãos por maior transparência e responsabilização e à falta de adequada instrumentação metodológica. As instituições brasileiras em geral, em especial as do setor público, apesar de já terem, em alguns casos, acúmulo de experiências em monitoramento e avaliação, não incluíram ainda esta prática em sua agenda estratégica.

A avaliação de políticas, programas e projetos sofre resistência em geral por parte dos gestores, que vêem nesta prática uma ameaça e não uma oportunidade de aprendizado e melhoria de desempenho. Muito dessa resistência tem origem na confusão conceitual entre avaliação e controle ou auditoria de conformidade. Além



das motivações políticas ou culturais, este fato pode ser visto como resultado de uma questão anterior, que consiste na falta de formulação de estratégias, planos e programas a partir de métodos e evidências que embasem a gestão das organizações em geral. Muitas organizações ainda não têm um nível de maturidade gerencial que as permita formular com qualidade, monitorar e avaliar suas políticas, estratégias, planos, programas e projetos, bem como divulgar esses resultados e, além disso, entender que a avaliação deve integrar o processo de formulação. Há que se considerar, também, que distintos modelos de avaliação, pensados caso a caso, poderão, e em muitos casos deverão, recomendar avaliações externas, cruzadas, paralelas e sobrepostas. No entanto, há ainda uma carência de equipe técnica nas organizações capaz de formular uma demanda e analisar os resultados recebidos das avaliações, transformando-os em alavancas para transformações. Especialmente no setor público, por tradição habituado às práticas típicas de executor de ações e planos emergenciais, e que vive em ciclos de planejamento máximo de quatro anos, a própria formação e seleção dos quadros técnicos não priorizava, até alguns anos atrás, a seleção e alocação de profissionais com perfil de gestão. Nos últimos anos, tem havido reconhecimento, por parte dos governos, da necessidade de monitorar e avaliar suas organizações e programas. Esse reconhecimento está também associado às demandas da sociedade civil organizada que, cada vez mais, impõe o controle social sobre a ação pública e reivindica maior participação na formulação de políticas e planos. O Brasil possui um conhecimento acumulado sobre o tema, especialmente em áreas como educação e saúde, ainda que não estruturado, e disperso pelo território nacional e em inúmeras instituições.

Com relação à oferta, trata-se do corpo de profissionais e instituições que hoje detêm todo o conhecimento e a experiência acumulada nos últimos anos. Consultores individuais, universidades e seus núcleos de pesquisa, promotores de capacitações. Muitos a trouxeram de fora. Outros a desenvolveram aqui. Mas, onde eles estão? Como acessá-los? Onde está registrado e organizado este conhecimento para que possa ser acessado pela potencial demanda?

O estudo que ora se conclui levanta opiniões sobre demanda e, em certa maneira, sobre a oferta dos serviços de monitoramento e avaliação no Brasil, do ponto de vista dos entrevistados, e qualifica tais opiniões com importantes informações que devem se prestar a construir uma estratégia efetiva.



O que se conclui é que desenvolver capacidades e fortalecer os sistemas de monitoramento e avaliação no Brasil depende, basicamente, de:

- Conscientizar os gestores públicos sobre a importância do tema e sua utilidade em todos os elos do ciclo de políticas, em especial, a introdução dos conceitos de M&A desde a fase de formulação.
- Conscientizar os órgãos de controle que vale mais a pena avaliar resultados e impactos do que fazer auditorias de conformidade, onde se coloca as lentes sobre as "formigas", enquanto os "elefantes" passam na frente de nossas janelas.
- Conscientizar o poder legislativo sobre a importância do uso de avaliações de resultados e impactos das ações do poder executivo para a melhoria na qualidade dos seus processos
- Desenhar uma estratégia de desenvolvimento de capacidades para o Brasil, reunindo diversos tipos de atores, de forma participativa: para melhor focar a oferta às necessidades inclusive considerando a sua distribuição territorial. Não adianta ter bons cursos apenas concentrados em São Paulo e no Rio de Janeiro. O público alvo não deve ser apenas o gestor, mas especialistas que compõem o universo externo de prestação de serviços na área de M&A
- Desenvolver capacidades, a partir da estratégia nacional definida, por meio de diversas opções (cursos curtos, cursos de pós graduação, mestrados e doutorados - nacionais e internacionais -, seminários e congressos frequentes), trazendo inclusive conhecimento internacional, e estimular a demanda por tal desenvolvimento, como o oferecimento de bolsas de estudo
- Organizar o conhecimento existente e trazer o conhecimento de outros países com a criação de instrumentos como: uma biblioteca virtual e um banco de experiências relacionado a um banco de currículos e de *portfolios*
- Estimular pesquisas na área de monitoramento e avaliação: semelhantes a esta, estimular a realização de pesquisas similares em outras instâncias públicas (estados e municípios)



- Apoiar a demanda. Quem não tem conhecimento suficiente, não fará boas demandas. Assim, criar mecanismos para que as organizações construam bons termos de referência e bons editais.
- Adequar o marco regulatório: a partir de um referencial conceitual a ser construído conjuntamente, propor adequações nos mecanismos legais de contratação de serviços de M&A. Esta sugestão parte do fato de que hoje são contratados consultores individuais e a universidade pela facilidade do marco legal atual.
- Organizar a oferta existente: é preciso que os potenciais demandantes saibam onde está a oferta para os diversos tipos de serviço: informações para estudos ex-ante, sistemas de monitoramento disponíveis, prestadores de serviço em M&A (aí incluindo consultores individuais, empresas, organizações do terceiro setor e universidades - através de um banco de currículos e *portfolio*), prestadores de serviços correlatos (como de TI) e capacitações
- Desenvolver mais oferta em prestação de serviços: criar um sistema de "incubação" para a criação de empresas prestadoras de serviço de M&A, com assistência técnica e capacitação nacional e internacional.
- Aprimorar os instrumentos de comunicação e disseminação do conhecimento com o fortalecimento de Redes (no caso, a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação), organizações que tenham este objetivo e dos canais de imprensa.

Articular a oferta e a demanda por serviços de avaliação pode ser motivador e vantajoso para ambos os elos da cadeia de valor. Organizar e divulgar conhecimentos e informações não disponíveis atualmente sobre o conhecimento e experiência, poderá ser uma alavanca da capacidade instalada.



REFERÊNCIAS

IBGE, 2010. Contas Nacionais Trimestrais Contas Nacionais Trimestrais - Indicadores de Volume e Valores Correntes. janeiro/março 2010.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - dados do sistema SIGPLAN

Presidência da República do Brasil. 2008. Decreto 6601 de 10 de outubro de 2008

Arretche, Marta (2003), "Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (51), pp.7-9.

Melo, Geysa e Nehmé, Junia (2009), "Novo enfoque de monitoramento e avaliação dos programas do Ministério da Educação: Simec e Matriz de Avaliação", em Cibele Franzese et al (2009) (orgs.), *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais*, Brasília, ENAP.

Sites:

<http://www.planejamento.org.br>

<http://www.saude.gov.br>

<http://www.mec.gov.br>



AUTORIA

Marcia Paterno Joppert – Agência Brasileira de Avaliação e Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública.

Endereço eletrônico: marciapaterno@agenciadeavaliacao.org.br

