

Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais - aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan



Selma Maria Hayakawa Cunha

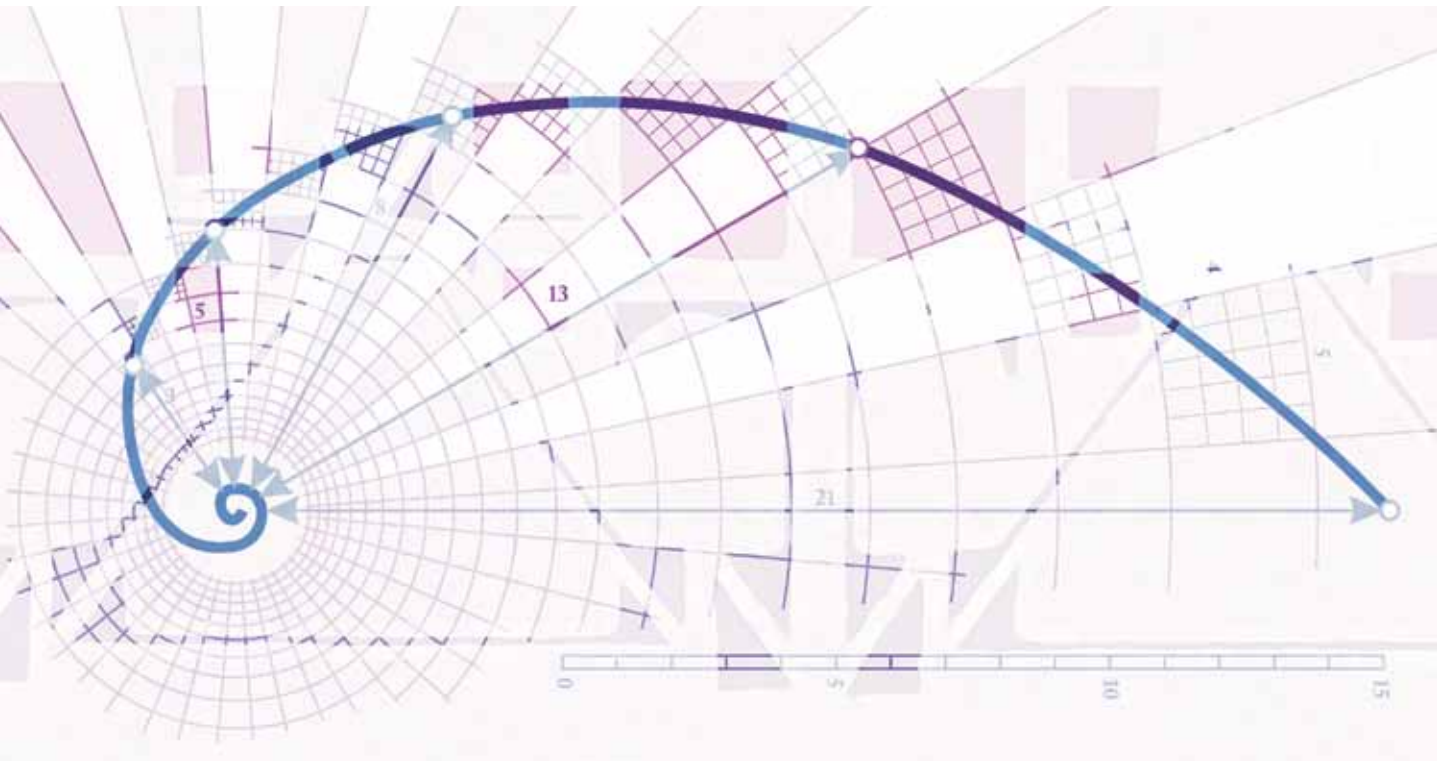
Serpa é servidora do Tribunal de Contas da União, graduada em Administração e Contabilidade (UniCeub), Especialista em Auditoria Governamental (ESAF/MF), Avaliação de Políticas Públicas (UFRJ) e Controle Externo (ISC/TCU) e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é trazer à discussão a abordagem crítica do modelo de gestão por resultados, no que diz respeito à utilização das informações sobre o desempenho e os resultados dos programas governamentais disponibilizadas pelos sistemas de avaliação, comparando-os com os pressupostos estabelecidos na doutrina. Para tanto, utilizou-se as obras *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values* de Beryl Radin e *The Dynamics of Performance Management: constructing information and reform* de Donald Moynihan.

2. OS PRESSUPOSTOS E DESAFIOS DA GESTÃO POR RESULTADOS

A Nova Gestão Pública (NGP), segundo o modelo analítico proposto por Toonen, caracteriza-se pela abordagem orientada para o negócio; para a gestão por resultados, com ênfase na melhoria da qualidade dos serviços



públicos e na responsabilização por desempenho. Como também, na separação das funções institucionais de regulação e execução; na busca da compatibilização entre demandas, recursos e provedores de bens e serviços; e, quando possível, na substituição das instituições burocráticas pelas de mercado. (TOONEN *apud* LYNN Jr., 2006: p. 107)

O que se tem buscado com a adoção desse modelo de gestão é mais eficiência do Estado no provimento de bens e serviços à sociedade, primando-se pelo equilíbrio fiscal, de forma a otimizar o uso dos recursos públicos com transparência e efetividade, garantindo-se a *accountability* das ações governamentais, mediante o controle do desempenho e dos resultados, tanto pela sociedade, como pelo parlamento, com vistas a assegurar o alcance dos objetivos dos programas de governo, com o fim de melhor atender ao interesse público, na promoção do bem-estar social.

Em vista dessas premissas, a gestão por resultado tem orientado as reformas da administração pública nas últimas décadas. No en-

tanto, a implementação requer a mudança de paradigmas, que segundo Moynihan, se confrontam com os paradigmas da administração pública tradicional, considerando, principalmente, dois pressupostos: a mudança no foco da gestão, que deixa de ser nos meios (*inputs*) para privilegiar os resultados (*outcomes*) e a flexibilização do controle, garantindo-se mais autonomia gerencial, mediante a diminuição da autoridade hierárquica. A relação entre o nível de adoção desses dois pressupostos resultará em diferentes sistemas de gestão, na medida em que forem observados, conforme apresentado no quadro 1.

O modelo de gestão por resultado (tipo-ideal) requer o fortalecimento da função planejamento, na medida em que busca uma maior consistência na definição de objetivos, prioridades e metas dos programas governamentais, mensuráveis por indicadores adequados ao acompanhamento do desempenho e dos resultados, que deveriam fornecer as informações necessárias para o contínuo aperfeiçoamento das ações (eficiência alocativa),

Quadro 1

Sistemas de Gestão decorrentes da relação entre o nível de adoção dos pressupostos da Gestão por Resultados

	Baixo foco nos resultados	Alto foco nos resultados
Alta autonomia gerencial	Sistemas pré-burocráticos Foco em objetivos que não se relacionam ao desempenho ou a regras de probidade	Gestão por Resultados: tipo-ideal Gerentes têm objetivos claros e autonomia para alcançá-los. Relaciona-se a efetividade de programas, alta eficiência técnica e <i>accountability</i> baseado em resultados
Baixa autonomia gerencial	Sistemas burocráticos Alto foco nos meios (<i>inputs</i>) e pouco incentivo ou autonomia para melhorar a eficiência técnica	Sistemas de Resultados com Restrições Demanda por resultados, mas gerentes têm pouca autonomia para implementar as mudanças, com limitações para implementar medidas com vistas a melhoria do desempenho e a <i>accountability</i> dos resultados

Fonte: figura 2.1, Moynihan, 2006, p. 33 (tradução livre da autora)

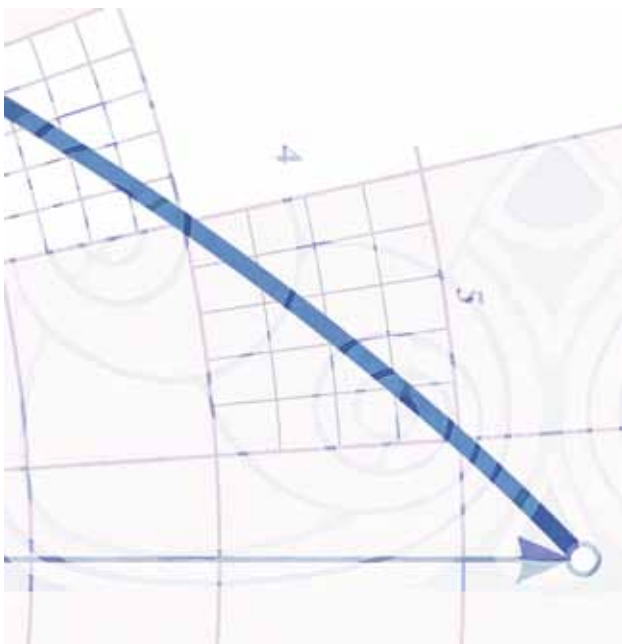
para responsabilização dos agentes públicos (responsabilização por desempenho), assim como para melhorar a alocação dos recursos no orçamento.

Essas informações devem ser gerenciadas em sistemas que possibilitem promover a *accountability* interna e externa. Interna no sentido de diminuir a assimetria de informações entre a burocracia e o parlamento, propiciando um controle mais efetivo destes sobre aqueles. E, externa mediante a publicidade dos resultados do governo, garantindo-se mais transparência para a sociedade no que diz respeito ao uso dos recursos públicos.

Ocorre que na administração pública tradicional, privilegia-se o gerenciamento dos meios, por intermédio dos controles normativos, cuja eficiência é mensurada pela capacidade dos gestores de executarem o orçamento disponível de acordo com os procedimentos legais. Além disso, a autonomia gerencial é reduzida, haja vista a rigidez do controle dos gastos, que dificulta as adequações necessárias à utilização dos recursos para melhor alcançar os resultados.

Desta forma, Moynihan considera que para a avaliação da implementação do modelo de gestão por resultados, deve-se considerar a existência, consistência e abrangência de duas variáveis: a institucionalização dos sistemas de avaliação para mensurar o desempenho dos programas governamentais e o grau de flexibilização dos controles gerenciais, tanto financeiro como para gestão de pessoas.

Segundo, ainda, esse autor, essas variáveis são necessárias, mas não suficientes para assegurar a adoção do modelo de gestão por resultados. Além desses dois componentes, Moynihan considera que, em que pese à gestão por resultados pressupor o controle do legislativo sobre a burocracia, mediante o uso das informações sobre o desempenho dos programas, órgãos e entidades governamentais, o que se tem observado empiricamente, é o pouco uso dessas informações pelo parlamento, especialmente no que diz



respeito à melhoria na alocação dos recursos no orçamento.

Essa constatação pode ser justificada a partir da análise dos fatores que motivaram os parlamentares a defender a necessidade de adoção dessas reformas, que tentem a maximizar os benefícios instrumentais e simbólicos do papel que representam: defender o melhor uso dos recursos públicos, a eficiência do Estado, a transparência das ações governamentais, assim como a *accountability* interna e externa.

No entanto, existe um paradoxo entre os mecanismos impostos para alcançar os objetivos da *accountability* interna e externa e os pressupostos da gestão por resultados, na medida em que para assegurar que as ações sejam executadas em conformidade com o aprovado no orçamento, os controles devem ser rigorosos, de forma a evitar desvios e falhas, diminuindo assim a autonomia gerencial, mas por outro lado favorecendo a supervisão e o controle político da burocracia que lhe é inerente.

Outro fator destacado por Moynihan como necessário para o sucesso da gestão por resultados, diz respeito aos gestores governamentais. Ele considera que o impacto

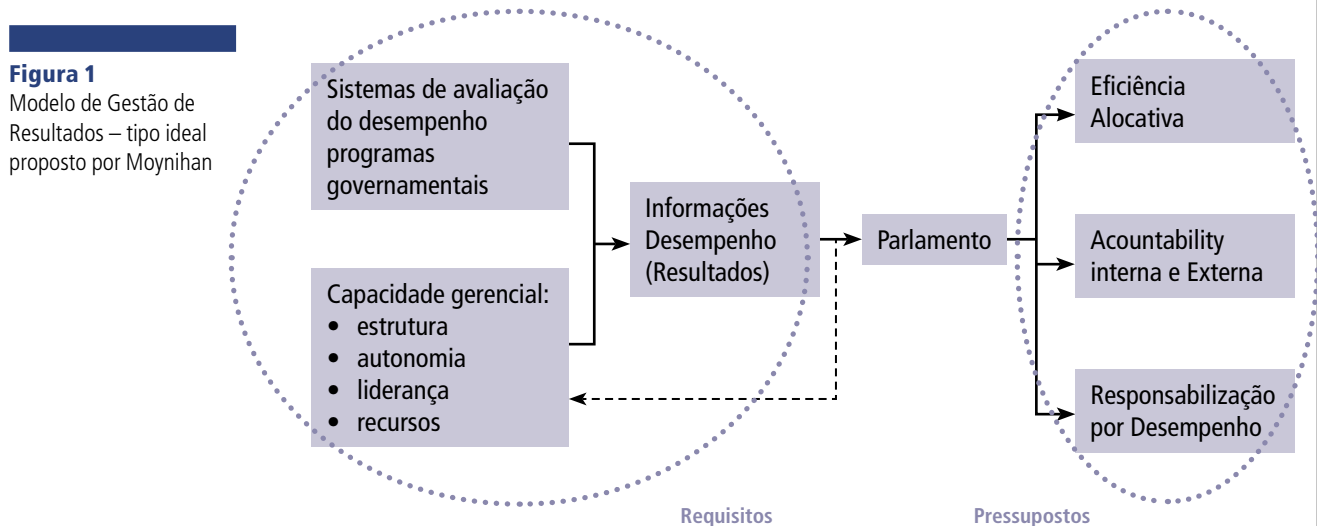
da gestão por resultado decorre não apenas da implementação do modelo, mas também do perfil dos gestores públicos, que deve levar em consideração fatores como liderança, motivação, além da autonomia gerencial e da adequação dos recursos (figura 1).

3. A GESTÃO POR RESULTADOS E AS DIMENSÕES DO DESEMPENHO

A ênfase no desempenho tem orientado as reformas gerenciais do setor público nas últimas décadas, refletindo a fusão entre os valores chaves do gerenciamento e da eficiência e mais recentemente, redefinida para incluir a efetividade (MOYNIHAN, 2008, p. 3).

A abordagem clássica de mensuração de resultados, segundo Radin (2006), é composta de três etapas:

1. a identificação dos objetivos de médio e longo-prazo definidos para os programas, assim como dos principais resultados esperados, tanto em termos de produtos (*outputs*¹), quanto de impactos (*outcomes*²);
2. a construção de indicadores para aferição do desempenho; e,

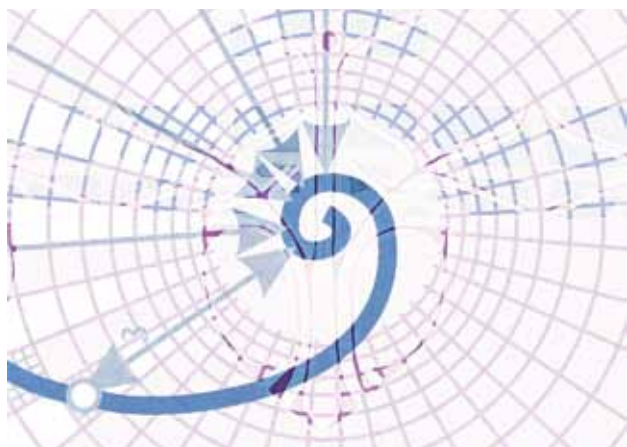


3. a coleta, a verificação e a análise dos dados com vistas a avaliar o nível de cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Para Radin (2006), no entanto, a atividade de mensuração de resultados dos programas governamentais envolve três paradoxos:

1. espera-se que os resultados das avaliações possam contribuir para melhorar a alocação dos recursos no orçamento;
2. a ênfase é na mensuração do impacto, sem que seja considerada devidamente a complexidade e dificuldade de se medir os resultados de programas que envolvem diversos atores com diferentes agendas e conflitos de valores dentro de um processo decisório fragmentado;
3. a relação de confiança entre os burocratas e os cidadãos é conflituosa, em que pese o reconhecimento da sociedade de que para o alcance dos objetivos dos programas se depende da burocracia.

Esses paradoxos decorrem fundamentalmente da tensão entre os valores políticos e administrativos, cuja ênfase é na eficiência em detrimento de outros valores que emergem do sistema democrático e constantemente se confrontam com as normas de eficiência, como



por exemplo, a equidade; como também na adoção das abordagens *top-down*, na confiança nos modelos de avaliação *one-size-fits-all*, que acabam por dificultar o uso das informações por eles produzidas.

Os modelos tradicionais de avaliação de desempenho adotam como premissas que os objetivos dos programas estão claramente definidos, assim como as responsabilidades de cada um dos atores envolvidos no processo de execução; que os impactos podem ser especificados independentemente das entradas (*inputs*), dos processos e dos produtos (*outputs*), como também que podem ser mensurados, quantificados e controlados. Além disso, que os dados existem, são claros e acurados e que as avaliações de desempenho podem ser entregues para um agente com autoridade para responder pelos seus resultados (RADIN, 2006, p. 19).

Fesler e Kettl *apud* Radin (2006, p. 39) têm argumentado que cinco questões afetam os impactos esperados dos programas:

1. a incerteza que acompanha os programas;
2. os recursos necessários à sua execução;
3. as características das organizações que determinam como as burocracias reagem aos problemas;
4. a liderança que orienta a burocracia na solução dos problemas;
5. a crescente interdependência entre os diferentes níveis de governo e entre esse e as entidades privadas e não-governamentais.

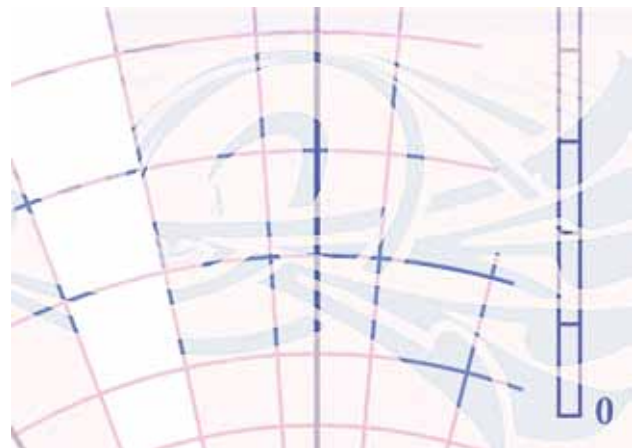
Muitos programas apresentam uma complexa combinação de objetivos (múltiplos objetivos) que visam produzir resultados eficientes, efetivos e equitativos (múltiplos valores) e usualmente os gestores públicos são desafiados a desenvolver formas de viabilizar a implementação de programas que apresen-

tam objetivos conflitantes em relação aos resultados que se espera alcançar.

O Programa Banco de Alimentos, por exemplo, incluído na versão inicial do Plano Plurianual 2004-2007, tinha por objetivo combater a fome por meio da recuperação de alimentos desperdiçados ao longo da cadeia produtiva, mas ainda adequados ao consumo humano. Para tanto, incentivava e apoiava a criação de bancos de alimentos públicos, por iniciativa de estados e municípios (TCU, 2005, p. 13). Conforme se depreende da leitura do objetivo, o combate à fome é o foco principal do programa, que seria operacionalizado mediante a recuperação do desperdício e da criação de bancos. Ocorre que ao contemplar as perdas ao longo de toda a cadeia produtiva, ou seja, do campo até o consumidor final, envolveu uma variedade de atores e setores, cuja mensuração da efetividade do programa, quanto à contribuição para combater a fome por meio da recuperação do desperdício ao longo de toda cadeia produtiva é extremamente difícil, pois sequer há clareza na definição do objetivo.

Em vista dessa complexidade, os gestores de programas preferem mensurar resultados com foco nos processos, utilizando indicadores de eficiência, pois medir efetividade, o impacto, requer consistência na formulação dos objetivos dos programas e tempo para que se produzam os resultados desejados. Há que se ressaltar, ainda, que efetividade contempla várias abordagens, que não se limitam aos números, mas também a aspectos comportamentais e cognitivos. Alguns programas têm por objetivo atingir resultados simbólicos e é extremamente difícil caracterizar e mensurar o simbólico.

Como exemplo, o Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE) (PPA 2000/2003) tinha por objetivo incentivar a leitura, por intermédio do conhecimento de obras literá-



rias e a conseqüente formação da consciência crítica dos alunos e dos professores, dotando as escolas públicas do ensino fundamental de acervo básico formado por obras de literatura, de referência e de outros materiais de apoio, além de disponibilizá-las à comunidade em geral (TCU, 2006, p. 25). Destaca-se que um dos resultados esperados do programa é a formação de consciência crítica, que poderia, nesse caso, representar um objetivo simbólico, considerando a pouca capacidade de se avaliar o quanto as leituras dos livros distribuídos pelo programa possam ter contribuído para a formação da consciência crítica dos alunos e professores.

Dentro da dimensão de efetividade, a questão da equidade tem merecido grande atenção e tem sido discutida por diversas entidades. O *National Academy of Public Administration-NAPA* (2002) reconheceu que há uma inter-relação entre equidade social e o movimento contemporâneo da gestão por resultados, que estariam conectados pela questão-chave: desempenho para quem? Para análise da equidade no âmbito da avaliação das políticas públicas foi estabelecido pelo NAPA uma estrutura composta de seis áreas: acessibilidade (distribuição equitativa considerando diferenças); integridade do processo (proteção de direitos); quali-

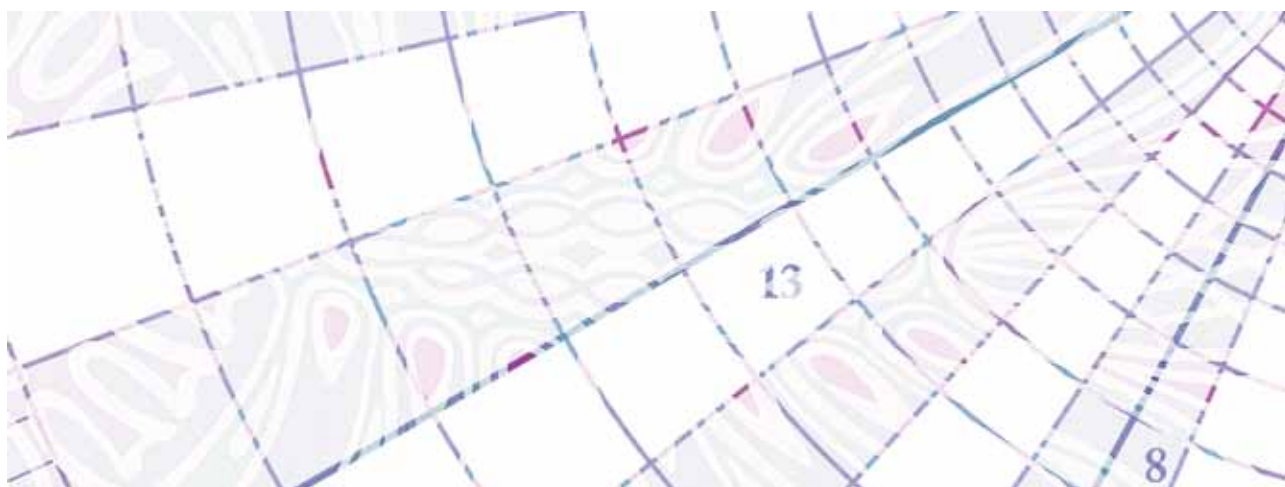
dade dos serviços prestados em relação aos grupos atendidos; *outcomes* (definir disparidades nos resultados em relação aos grupos populacionais); avaliabilidade (identificar as questões chaves ou problemas para cada política); e, implicações para os administradores públicos (implicações para as agências governamentais diretamente e indiretamente envolvidas com a política).

Muitos programas têm por objetivo promover a equidade por intermédio de processos que favoreçam o senso de justiça. No entanto, não é fácil incorporar mecanismos de mensuração de equidade dentro da perspectiva de desempenho. Segundo Radin (2006, p. 97), essa constatação decorre de muitas razões, uma delas é que a definição de equidade não é clara e nem compartilhada por todos (justiça, distribuição equitativa de bens e serviços; oportunidades iguais, compensação de desigualdades passadas, igualdade entre grupos, igualdade de resultados e desempenho). Além disso, há resistência em incluir questões de equidade na mensuração de desempenho e forte tendência em avaliar desempenho com base em medidas de eficiência; como também, em decorrência de questões relacionadas aos dados e conflitos dentro da sociedade sobre essas questões.

4. CONCLUSÃO

A moderna administração pública não pode mais ser concebida sem a existência dos sistemas de avaliação para mensurar o desempenho e os resultados dos programas governamentais. No entanto, pouco se tem examinado sobre a contribuição desses sistemas para a melhoria da qualidade e da efetividade do gasto público. Afinal, para que servem as informações sobre os resultados dos programas? Os pressupostos do modelo de gestão por resultados se confirmaram?

Os autores mencionados dizem que não! Moynihan resgata a importância do papel das organizações no processo de gestão por resultados, enfatizando características gerenciais e estruturais relevantes para a melhoria do desempenho. Radin, por outro lado, traz à discussão o dilema entre política e administração e, em decorrência, indaga se seria possível conciliar valores conflitantes para mensurar resultados, considerando que apesar da tendência em privilegiar a eficiência, os valores que emergem do sistema democrático constantemente se confrontam com as normas de eficiência. Por essa razão nem tudo pode ser mensurado e os modelos de avaliação do tipo *one-size-fits-all* devem ser reconsiderados.



REFERÊNCIAS

Barcelos, Carlos L. K. *Quinze Anos sem Aaron Wildavsky: Recordando Lições Valiosas*. In: , 2008.

Kettl, Donald F. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press, 2002.

Lynn, Laurence E. *Public Management: old and new*. New York, NY: Routledge, 2006.

Moynihan, Donald P. *The Dynamics of Performance Management: constructing information and reform*. Washington, District of Columbia: Georgetown University Press, 2008.

Radin, Beryl A. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*. Washington, District of Columbia: Georgetown University Press, 2006.

Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República*, exercício 2005. Brasília, 2006. disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPORASSUNTO/CONTAS_GOVORNO/CG_2005_RELATORIO.PDF> acesso em 17 de novembro de 2008.

_____. *Relatório de Avaliação de Programa: Programa Banco de Alimentos; Ministro-Relator Ubiratan Aguiar*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.

_____. *Relatório de Monitoramento: Programa Nacional Biblioteca da Escola; Relator Ministro Guilherme Palmeira*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

Weiss, Carol H. *Evaluation*. 2. ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1997.

NOTAS

- 1 *Output* – produtos e serviços disponibilizados. Constituem-se no produto final de um processo de trabalho (Radin, 2006, p. 15)
- 2 *Outcome* – um evento, ocorrência ou condição que está fora das fronteiras do processo de execução da atividade ou programa, mas que emerge dos seus objetivos. Resultado final esperado (impacto).