

# RESPONSABILIZAÇÃO PELO CONTROLE DE RESULTADOS

Mario Mora Quirós

A responsabilização pela introdução da lógica dos resultados na administração pública não deve ser abordada como um fim em si, mas como parte integral da estratégia projetada para promover a reforma e a modernização do Estado.

A esse respeito, a experiência internacional confirma que este mecanismo de responsabilização é efetivo desde que exista uma definição política clara do papel do Estado e de suas instituições, como referência para reconstruir uma institucionalidade democrática estratégica e moderna que seja condizente não apenas com as exigências da economia global mas também com as aspirações sociais de longo prazo.

Se as políticas e os programas para apoiar a transformação do Estado carecem de sentido estratégico, e não se sustentam em uma visão de conjunto e de longo prazo, será praticamente impossível desencadear um processo de responsabilização pelos resultados que se mostre sustentável e efetivo, tanto para a sociedade como para o governo. De fato, não faz sentido dedicar tempo e recursos à avaliação de instituições públicas cuja ação — traduzida em programas e projetos — não corresponde nem às prioridades do desenvolvimento nacional nem às demandas da sociedade. Da mesma maneira, seria estéril centrar a atenção no desenho e na implementação de instrumentos conceitualmente rigorosos e sofisticados, mas sem avançar simultaneamente no desenvolvimento de uma cultura pública capaz de assimilar as mudanças e garantir sua institucionalização.

O desafio de promover a eficiência pública não pode se reduzir a um problema estritamente gerencial e administrativista, muito menos recorrer à responsabilização pelos resultados como uma solução mágica e meramente instrumental. Ou seja, a transformação do Estado como um processo integral que procure níveis crescentes de eficiência faz sentido somente se as ações executadas conduzirem a um maior bem-estar social, refletido em melhorias sustentadas na qualidade de vida dos indivíduos e das comunidades.

A experiência internacional revela que a prestação de contas constitui

uma ferramenta poderosa para apoiar o surgimento de um Estado moderno, eficiente e flexível, desde que os programas de responsabilização estejam articulados com os demais processos que determinam uma gestão pública integral. Sua implementação pressupõe vontade política para incentivar reformas múltiplas e simultâneas voltadas para modernizar o processo orçamentário, os sistemas de controle interno e externo, assim como a administração geral dos recursos públicos (humanos, físicos e financeiros). Pressupõe também o desafio de redefinir o papel e as responsabilidades de todas as entidades que intervêm na atribuição, na execução, no controle e na avaliação dos recursos públicos, assim como fortalecer os mecanismos que permitem a participação social na fiscalização e no controle da ação governamental.

Em síntese, um processo de responsabilização pelos resultados exige uma mudança de atitude dos governantes, dos partidos políticos, dos diretores, dos funcionários públicos e dos usuários. Significa transformar a cultura pública e política, mudando a forma de pensar, de atuar e de realizar.

Essas considerações gerais sugerem que o potencial transformador da responsabilização pelos resultados reside precisamente em sua capacidade de induzir mudanças no processo de tomada de decisões, gerando pressões para abandonar o modelo de gestão pública tradicional, centrado na administração dos recursos e na execução de atividades, e avançar para um modelo renovado, orientado pelos resultados e pela satisfação dos usuários.

O presente capítulo inclui uma breve reflexão sobre as condições requeridas para incentivar um processo de responsabilização pelos resultados efetivos, que contribuam para a modernização do Estado na América Latina.

## 1. CONCEITOS BÁSICOS E CONDIÇÕES PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO

A responsabilização pelos resultados na administração pública sustenta-se na avaliação *ex post* das políticas e dos programas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos. Pressupõe a confrontação entre as metas estabelecidas (compromissos adquiridos) e os resultados finalmente obtidos (realizações), de maneira tal que o grau de consistência entre “metas” e “resultados” gere a informação requerida para aproximar o nível de desempenho do governo e dos governantes.

Embora, em princípio, a responsabilização pelos resultados pareça ser uma

tarefa simples, na realidade trata-se de um processo complexo e de longo prazo, cuja consolidação requer decisão política e o apoio de sucessivos governos.

Em todos os regimes democráticos — se bem que com diferenças de grau — a ordem jurídica estabelece a obrigação dos governos de prestar contas perante a sociedade, tanto pelo uso dos recursos públicos como pelos resultados obtidos durante sua gestão. Para os indivíduos e as comunidades que depositam no governo eleito a confiança e o poder para conduzir o desenvolvimento da nação, a responsabilização pelos resultados significa o direito da sociedade de pedir uma prestação de contas e de exigir de seus governantes o cumprimento das suas promessas.

Esse valor supremo da democracia adverte que o exercício do poder pela maioria não pode limitar-se ao dia das eleições presidenciais, mas se estende ao longo de todo o mandato governamental. Nesse sentido, a responsabilização pelos resultados constitui um meio de resgatar e fortalecer o caráter democrático das instituições públicas, à medida que cria espaços para promover a participação social no controle e na fiscalização do governo. A capacidade deste para desenhar e executar políticas eficazes, assim como para satisfazer de forma oportuna e eficiente as demandas sociais, constitui, então, o motor que impulsiona o aperfeiçoamento e a legitimidade do sistema democrático. Nessa perspectiva, a responsabilização pelos resultados incorpora a participação social como um meio para o aperfeiçoamento da democracia representativa.

### **Apoio ao mais alto nível político**

Para promover a responsabilização pelos resultados requer-se vontade e decisão do mais alto nível político, já que a coordenação e condução do processo corresponde ao Poder Executivo. Ou seja, embora o governo deva prestar contas perante a sociedade, é o próprio governo o principal agente do processo de responsabilização, considerando que cabe a ele desenvolver o contexto legal e institucional requerido para a sua implementação. A responsabilização por resultados é colocada em prática de cima para baixo, criando uma cadeia de responsabilidades — efeito cascata — que envolve governantes, diretores, gerentes e funcionários públicos.

Outros agentes de controle, como o Congresso e a sociedade civil, incorporam-se pela sua própria perspectiva, e sua função principal é garantir a transparência e legitimidade da prestação de contas feita pelo governo, assim como pressionar por melhorias permanentes no nível de desempenho público. A avaliação *ex post* e a medição do desempenho que dá sustento à responsabilização

pelos resultados são realizadas sob a coordenação de funcionários públicos e escritórios especializados<sup>1</sup>.

## Principais obstáculos

O apoio político constitui uma condição necessária, porém não suficiente. Usualmente, o início de um processo de responsabilização pelos resultados deve enfrentar três problemas relacionados, os quais são internalizados de maneira diferente dependendo das características do contexto institucional e do nível de desenvolvimento do sistema democrático:

- A presença de um modelo de gestão pública baseado em uma oferta institucional rígida e na reprodução automática do orçamento, em que o governo e os órgãos públicos centram sua atenção na administração dos recursos, na realização de atividades e no controle da legalidade; e não nos resultados, na satisfação dos usuários e na eficiência.
- Os governos normalmente não contam com instrumentos para dar seqüência e avaliar as políticas e os programas públicos, situação que limita as possibilidades de promover um processo de responsabilização transparente e sistemático, baseado em informação confiável e oportuna.
- A sociedade também não conta com mecanismos legais ou administrativos para exigir do governo resultados concretos e o cumprimento das suas promessas, de tal modo que os cidadãos e as comunidades ficam indefesos e sujeitos à boa vontade dos governos.

A situação descrita anteriormente torna-se ainda mais complexa nas sociedades com um sistema democrático frágil, um desenvolvimento institucional fragmentado e uma cultura política muito pobre. Nesses casos, é comum que os partidos políticos se apresentem nas campanhas eleitorais com programas de governo de caráter clientelista, pois a luta para vencer as eleições os leva a propor estratégias e programas superdimensionados, utilizando como bandeira a política social e a luta contra a pobreza. No entanto, uma vez que vencem as eleições e assumem o poder, os governantes mudam de discurso e de estratégia, esquecem as promessas feitas e os compromissos assumidos, e adotam uma posição cautelosa, condizentes com as tendências da economia mundial,

<sup>1</sup> A função de avaliação e os escritórios responsáveis, não importa o grau de descentralização do sistema adotado, devem estar integrados à esfera política superior e ter acesso à informação relevante sobre a estratégia de desenvolvimento e às políticas nacionais e setoriais. Além disso, devem estar conformadas por equipes multidisciplinares, com profissionais altamente qualificados que tenham visão de conjunto a longo prazo e capacidade analítica sobre a realidade do país, do governo e da sociedade.

em um esforço para recuperar credibilidade diante da comunidade internacional<sup>2</sup>.

O abandono das promessas feitas durante a campanha eleitoral constitui-se uma fraude para os indivíduos e as comunidades, situação que provoca a perda de credibilidade e legitimidade dos governos e dos partidos políticos, causa erosão no caráter democrático e na transparência dos processos políticos e reduz a governabilidade, ao anular a capacidade do governo de conseguir acordos entre os diversos setores sociais.

## A prestação de contas tradicional não é democrática

Tradicionalmente, a prestação de contas realizada pelos governos — quando é realizada — limita-se, na maioria dos casos, a um ato político — muito mais publicitário —, no qual apresentam um relatório geral que inclui a descrição das atividades realizadas durante o ano, sem um fio condutor que as integre e dê sentido estratégico à atuação governamental.

É uma responsabilização do tipo *memória anual*, na qual o governo menciona as políticas, os programas, suas boas intenções e uma lista interminável de “aparentes realizações”, mas sem fazer referência aos resultados concretos associados às atividades programadas e aos recursos alocados. A possibilidade de haver uma confrontação entre metas e resultados é remota, já que a participação social na análise e reflexão sobre o trabalho realizado pelo governo é limitada ou nula. Nesse contexto, a responsabilização pelos resultados não é nem democrática nem transparente, considerando que prestar contas não implica indicar o que o governo fez ou conseguiu fazer, mas sim evidenciar em que medida foi capaz ou não de cumprir os compromissos assumidos e as metas propostas.

Diante desse quadro, convém perguntar: quais são as condições requeridas para impulsionar um processo de responsabilização pelos resultados que contribua com o fortalecimento da institucionalidade democrática? A esta questão é claro que a resposta implica incorporar tanto a visão da sociedade como a do governo, para evitar que a responsabilização converta-se em um ato unilateral e formal controlado pelo governo e pelos órgãos públicos. De fato, a sociedade requer resultados concretos que atendam às suas necessidades, enquanto cabe

<sup>2</sup> Essas práticas, além de criar incerteza entre os agentes econômicos a curto prazo, contribuem para provocar erosão na institucionalidade democrática e na legitimidade dos processos políticos. As abstenções e o desencanto da cidadania diante da política e dos políticos, mais que um mecanismo de veto diante do governo empossado, converteu-se num meio para legitimar os interesses específicos de grupos econômicos fortes e reduzidos, os quais terminam decidindo o destino das grandes maiorias.

ao governo gerar esses resultados para ganhar legitimidade e credibilidade diante dos diversos setores sociais e melhorar sua capacidade para governar.

## **Criando as condições para uma gestão pública baseada na responsabilização pelos resultados**

Na perspectiva do governo, a responsabilização pelos resultados não pode limitar-se ao desenvolvimento de instrumentos para medir o desempenho público. O desafio fundamental consiste em abandonar o modelo tradicional centrado na administração dos recursos públicos e substituí-lo por um modelo orientado para a satisfação dos usuários. Para tanto, é preciso transformar e modernizar o processo orçamentário em todas as suas etapas: programação, execução, controle e avaliação.

Entretanto, não é impossível implementar um programa de responsabilização pelos resultados sem uma reforma prévia do sistema orçamentário. Por outro lado, como se pode deduzir da análise das experiências regionais e internacionais, a predominância de um sistema orçamentário rígido acaba tornando-se um lastro pesado que impede o cumprimento dos objetivos dos programas e das metas acertadas. Também corre-se o risco de os instrumentos de avaliação do desempenho converterem-se em exercícios acadêmicos, talvez conceitualmente rigorosos, mas sem capacidade real para melhorar a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos.

Como política de Estado, a responsabilização pelos resultados pressupõe a consolidação gradual de um modelo de gestão pública flexível e criativo, que outorgue aos responsáveis pelos programas maior liberdade para tomar decisões e administrar os recursos, assim como maior responsabilidade pessoal pelos resultados obtidos. A avaliação é incorporada como um instrumento de gerência pública ao longo de todo o processo de gestão, mas o objetivo final da responsabilização é melhorar o desempenho público e não a avaliação *ex post* como um fim em si mesmo.

Para avançar nessa direção, é preciso criar um ambiente propício que garanta a integração dinâmica de três processos que determinam o surgimento de uma cultura pública orientada pelos resultados: *a programação*, para assegurar que a alocação dos recursos seja consistente com as prioridades nacionais e as demandas sociais; *a execução*, por meio da fixação de metas, do acompanhamento dos programas e do estabelecimento de controles seletivos para orientar a tomada de decisões; e *a avaliação*, como condição necessária para medir o desempenho público em função dos resultados e colocar em prática a prestação de contas.

Embora a articulação desses processos sugira a simples realização de uma seqüência lógica de atividades inter-relacionadas, na realidade oculta uma transformação política complexa que leva a redefinir as relações Estado-sociedade. A responsabilização pelos resultados pode ser interpretada como uma arma de *dois gumes*, no sentido de que deixa descoberto os acertos e desacertos do governo, evidencia as virtudes e fraquezas dos programas e proporciona informação sobre a eficiência e eficácia com que foram utilizados os recursos públicos.

Paradoxalmente, nessa aparente contradição reside o seu potencial transformador, ou seja, a sua capacidade de tirar a gestão pública da clandestinidade, de tornar mais transparente o processo de tomada de decisões, de dar visibilidade àqueles que tomam essas decisões e são responsáveis pelos resultados, assim como de gerar informação relevante para que a sociedade possa avaliar o desempenho do governo e dos seus governantes. Em alguma medida, a responsabilização pelos resultados constitui um sinal de maturidade política, que indica o nível de desenvolvimento institucional e o grau de aperfeiçoamento do sistema democrático.

### **Programação vinculada ao orçamento e aos resultados: base de uma responsabilização efetiva**

O êxito da responsabilização pelos resultados inicia-se durante a etapa de programação orçamentária. Nela são estabelecidas as prioridades, desenham-se as políticas e os programas, são fixadas as metas e atribuídos os recursos correspondentes para o seu financiamento. Para impulsionar uma prestação de contas efetiva, o vínculo entre políticas, recursos e metas deve refletir-se de maneira clara e transparente no orçamento<sup>3</sup>.

A ausência de mecanismos efetivos para articular as prioridades e os recursos leva a legitimar um modelo de gestão pública dominado pela rotina e pela inércia institucional. Sem uma adequada programação vinculada ao orçamento, a avaliação dos resultados e a medição do desempenho convertem-se em um exercício irrelevante. Considera-se usualmente que a avaliação *ex post* é de pouca utilidade, argumentando-se que tem um alcance muito limitado e que detecta erros quando já é tarde demais para enfrentá-los. No entanto, esse aparente fracasso é explicado por duas razões fundamentais: primeiro, a inadequada programação das políticas e dos programas; segundo, a ausência de acompanhamento durante sua fase de execução.

Um modelo de gestão pública orientada para a responsabilização pelos

<sup>3</sup> Ver Woods (1997).

resultados pressupõe que cada órgão público deve estar capacitado a responder — à luz da sua própria missão institucional — a uma série de perguntas essenciais que determinam seu desempenho: quais são os objetivos e as políticas que orientam sua gestão?, quem são os usuários (beneficiários) dos bens e serviços que se produz?, quais são as necessidades desses usuários?, quais são os programas estratégicos para satisfazer essas necessidades?, quais são as metas anuais e plurianuais?, quem são os funcionários responsáveis pelos programas?, quais são os mecanismos para controlar sua execução?, e em que prazo e a que custo se prevê o cumprimento das metas estabelecidas? Enfim, perguntas que apelam ao *senso comum*, um elemento certamente escasso nos órgãos públicos que centram sua atenção na administração dos recursos.

Ao orientar a gestão para o usuário, a responsabilização pelos resultados pode incidir permanentemente na alocação dos recursos públicos e criar condições para resgatar o orçamento como a principal ferramenta de gerência pública. Mesmo assim, essa programação estratégica vinculada ao orçamento também deve enfrentar alguns problemas, próprios dos sistemas orçamentários centrados na administração dos recursos e não nos resultados: primeiro, o uso de métodos de programação baseados em classificações rígidas do gasto público, que não refletem programas, mas sim a estrutura institucional dos órgãos executores; segundo, a limitada participação dos gerentes responsáveis pelos programas públicos em sua formulação, para quem o orçamento geralmente converte-se em dado externo que é reproduzido de forma automática; e terceiro, a excessiva centralização que domina a execução orçamentária e a limitada flexibilidade que têm os responsáveis pelos programas para tomar decisões e administrar os recursos alocados.

Associado ao que foi exposto, o estabelecimento de critérios de avaliação e de metas para avaliar o desempenho costuma converter-se também em um *gargalo* durante a fase de programação. Embora geralmente se conte com informação para definir critérios e indicadores de avaliação, a capacidade institucional para quantificá-los e estabelecer metas é muito limitada, em grande medida, pela ausência de registros históricos sobre a capacidade de produção e os custos associados aos diversos bens e serviços prestados pelos órgãos públicos.

Em um modelo de gestão baseado na responsabilização pelos resultados, o desenho de indicadores e o estabelecimento de metas para avaliar o desempenho constitui um processo de aprendizagem simultâneo, gradual e flexível, que deve ajustar-se à capacidade institucional, à disponibilidade de informação e à natureza dos programas públicos. Em todo caso, como será visto mais adiante, o importante é que tanto o avaliador como o avaliado conheçam desde o início os critérios e as metas que servirão de referência para medir o desempenho, tendo

presente que o aperfeiçoamento dos mesmos é um objetivo de longo prazo.

Embora não exista um método de programação orçamentária ideal, a responsabilização pelos resultados enfrenta sérias limitações nos países que se mantêm presos a sistemas orçamentários rígidos<sup>4</sup> e nos quais os órgãos executores não dispõem de liberdade para administrar os recursos alocados de acordo com as necessidades dos programas e as exigências do ambiente no qual são executados. Talvez um dos achados mais importantes derivado do estudo das experiências internacionais seja que o auge recente da prestação de contas sustenta-se em reformas legais integrais voltadas para modernizar os sistemas orçamentários e a administração financeira do Estado. Na maioria dos casos bem-sucedidos, essas reformas baseiam-se na delegação de maior liberdade e flexibilidade orçamentárias, junto com uma maior responsabilização pelos resultados<sup>5</sup>.

### **Execução orientada pelos resultados: base de uma gestão pública eficiente**

A gestão pública não é um processo linear nem estático. A execução das políticas e dos programas se faz em um ambiente socioeconômico mutante e dinâmico. Estabelecer prioridades, fixar metas e atribuir recursos, mesmo quando as decisões adotadas são coerentes, não conduz de forma automática aos resultados desejados. Por isso, a liberdade e a flexibilidade para tomar decisões é fundamental, tanto para enfrentar os riscos como para aproveitar as oportunidades do ambiente.

Em um processo de responsabilização pelos resultados, considerando que durante a fase de execução podem registrar-se desvios que ameaçam o cumprimento das metas, os gerentes responsáveis tentarão manter o controle dos programas e dos recursos, incorporando o acompanhamento como uma ferramenta útil para conhecer o grau de avanço e estabelecendo controles seletivos e estratégicos para garantir o uso racional dos recursos. Com esse controle, propi-

<sup>4</sup> Os modelos tradicionais de elaboração de orçamentos, baseados na classificação funcional e por objeto do gasto, são irrelevantes para impulsionar um processo de responsabilização pelos resultados, justamente porque não refletem programas concretos, e a responsabilização individual dilui-se. Nesses casos, o orçamento foca a atenção nos recursos, e os órgãos executores ficam presos a itens orçamentários rígidos que acabam limitando sua gestão.

<sup>5</sup> No caso do Canadá, por exemplo, os ministros têm liberdade para realocar os recursos previstos no orçamento, mas o desenvolvimento de novos programas depende da sua capacidade de gerar economias; já os gerentes de programas podem transferir para o período fiscal seguinte até 5% dos gastos operacionais.

cia-se a incorporação da auto-avaliação como uma prática interna de cada órgão executor, talvez mais poderosa que a própria avaliação *ex post*. Em um modelo centrado no manejo dos recursos, no qual os gerentes e funcionários públicos recebem o salário e outros benefícios adicionais independentemente dos resultados e do nível de desempenho, essas preocupações com a auto-avaliação sequer existem. Cumprir ou não cumprir as metas estabelecidas tanto faz porque não tem implicações futuras sobre a ação institucional.

Na etapa de execução percebe-se com maior clareza a necessidade de transformar e modernizar os sistemas de controle interno e externo. Os controles tradicionais têm se mostrado insuficientes para promover a eficiência pública, uma vez que a preocupação central desses mecanismos de fiscalização tem sido o controle da legalidade e o cumprimento dos procedimentos administrativos.

Os controles tradicionais perderam a efetividade à medida que o setor público tornou-se mais complexo e foram sendo redefinidas as relações Estado-mercado-sociedade. A incapacidade dos sistemas de controle de evoluir em um ritmo adequado acarretou o estabelecimento indiscriminado de normas e procedimentos, que se converteram em um obstáculo para a administração eficiente dos recursos. A multiplicidade e duplicidade de controles, excessivos e irrelevantes, contribuíram para a conformação de aparatos públicos rígidos, fragmentados, dispersos e menos efetivos; construídos sobre estruturas verticais pouco funcionais. “Ao tentar controlar praticamente tudo, tornamo-nos tão obsessivos com as normas segundo as quais têm de ser feitas as coisas — regulando os processos e controlando o gasto — que ignoramos os resultados” (Osborne & Gaebler, 1992:41).

Embora a responsabilização pelos resultados suscite o desafio de modernizar e simplificar os sistemas de controle, a manifestação crescente de atos de corrupção fez com que as reformas neste campo se movessem na outra direção, ou seja, focalizando a atenção na quantidade e não na qualidade dos controles. De fato, nos países onde a sociedade demanda lutar contra a corrupção, e persiste uma confrontação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a possibilidade de avançar a curto prazo para esquemas de controle modernos é praticamente impossível. Falar em outorgar maior liberdade e flexibilidade no uso dos recursos públicos poderia resultar contraditório, irracional e até mesmo antipopular.

### **Avaliação dos resultados: base da prestação de contas**

A avaliação de desempenho não pode ser um exercício frio e impessoal, daqueles que conduzem à elaboração de relatórios extensos que geralmente

não são lidos. A medição do desempenho público constitui um espaço para aprender com o passado a fim de melhorar a gestão futura.

O fortalecimento da função e da capacidade avaliadora dos governos deve ser entendido como um processo de aprendizagem para melhorar o desempenho e promover níveis crescentes de eficiência a longo prazo. A avaliação proporciona informação adequada para que as entidades aprendam constantemente com sua gestão, utilizando os resultados para transformar-se permanentemente. “Uma entidade capaz de aprender é aquela que pode utilizar efetivamente a informação sobre seu próprio desempenho no passado para melhorar suas linhas de ação no futuro” (García, 1995).

Em um processo de prestação de contas os gerentes responsáveis pela execução dos programas devem ser capazes não só de reconhecer os acertos e desacertos da sua gestão, mas também de apresentar explicações conscientes e racionais — não desculpas — sobre os fatores que determinaram o sucesso ou o fracasso. A avaliação *ex post* permite assimilar experiências bem-sucedidas factíveis de ser aplicadas no futuro, assim como evitar a reprodução automática do fracasso e a irracionalidade.

A avaliação *ex post* constitui, na realidade, um meio para melhorar a gestão e não um objetivo ensimesmado da administração e dos órgãos públicos. Portanto, a responsabilização pelos resultados resgata a avaliação como um instrumento de gerência pública e não só como uma ferramenta de controle *ex post*. Em uma perspectiva ampla e dinâmica, a avaliação adquire uma dupla dimensão: por um lado, apóia a tomada de decisões para cumprir as metas estabelecidas e melhorar o desempenho e, por outro lado, avalia os resultados obtidos a fim de medir o desempenho e promover a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos<sup>6</sup>.

A prática de *avaliar por avaliar*, que tem sido adotada na administração pública, diminui a sua credibilidade e desvirtua o processo de medição do desempenho público, convertendo a avaliação em um engano para todos (Estado, sociedade, organismos financeiros etc.). Isso não significa dar à avaliação *ex post* um caráter estritamente policial e punitivo, mas adverte sobre a necessidade de desenvolver um sistema renovado de incentivos, no qual os benefícios recebidos por gerentes e funcionários públicos estejam vinculados à eficiência, à pro-

<sup>6</sup> De acordo com os conceitos básicos manejados pelo Escritório de Avaliação do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), pode-se falar de avaliação *ex ante* na etapa de programação, no sentido de que contribui para o desenho de programas e projetos factíveis de ser avaliados. Também podemos falar de avaliação operativa durante a fase de execução, o que implica institucionalizar a auto-avaliação como medida preventiva. Finalmente, podemos falar de avaliação *ex post* e de avaliação de impacto, na fase final de medição do desempenho.

atividade, aos resultados e à economia pública<sup>7</sup>. É contraditório e desconcertante para os diretores e funcionários que trabalham inspirados no serviço público o fato de que o governo não conte com instrumentos para diferenciar entre o sucesso e o fracasso. Mas é ainda mais frustrante reconhecer que os sistemas de incentivos convencionais sustentam-se em benefícios automáticos, permanentes e de aplicação geral, outorgados com base em critérios absurdos como o tempo de serviço do funcionário e a pontualidade, mas sem vinculá-los à eficiência e ao desempenho individual e institucional.

Atualmente, a avaliação como instrumento de gerência pública não está circunscrita exclusivamente à análise *ex post*. Como assinala a respeito o Escritório de Avaliação do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), “a prática atual considera a avaliação como uma atividade de tipo contínuo que não só proporciona informação corretiva no nível dos projetos, como também um entendimento dos problemas no nível de programa, política e estratégia. Além disso, quanto mais a avaliação se aproxima da dimensão política, mais se afasta de um enfoque quantitativo e se aproxima de um qualitativo” (BID, 1997:2).

### **Participação social: base da transparência do processo de responsabilização**

A participação social no controle e fiscalização do governo é um requisito para garantir a transparência do processo de responsabilização pelos resultados. Não faz sentido dar aval a processos de prestação de contas nos quais as metas são estabelecidas unilateralmente pelos órgãos públicos, sem que haja mecanismos para assegurar que essas metas reflitam as necessidades da coletividade, as prioridades nacionais e os compromissos assumidos pelo governo perante as comunidades e os diferentes setores sociais.

A informação relevante sobre as políticas, os programas, os objetivos, as metas e os responsáveis deve ser de domínio público, assim como os resultados do processo de responsabilização. Sem essas ações, a prestação de contas transforma-se de novo em um exercício dominado pelo governo. Numa democracia, os governos eleitos são responsáveis por sua gestão, por isso a avaliação deve ser

<sup>7</sup> Os sistemas orçamentários tradicionais sustentam-se em mecanismos perversos que castigam a economia pública. Os órgãos que conseguem atingir os resultados previstos com uma menor alocação de recursos não podem desfrutar da economia gerada, sendo, ao contrário, castigados com uma alocação de recursos menor no período fiscal seguinte. Esses mecanismos legitimam o esbanjamento e a irracionalidade no manejo dos recursos públicos.

uma ferramenta útil tanto para os gestores públicos como para a cidadania.

No entanto, tampouco se trata de promover a participação social como um fim em si mesmo, mas sim de incorporar a perspectiva do usuário no processo de tomada de decisões, de tal modo que a ação governamental responda às necessidades da coletividade. O desafio fundamental consiste em desenvolver mecanismos modernos que garantam uma participação social inteligente, informada, relevante e oportuna. Para tanto, é necessário promover uma maior democratização da informação sobre os serviços públicos e os afazeres do Estado e de suas instituições.

## 2. INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Nas duas últimas décadas do século XX, embora com especial ênfase durante os anos de 1990, a responsabilização pelos resultados ganhou relevância na agenda política mundial, destacando-se os avanços significativos conseguidos pelos países industrializados<sup>8</sup>, como apoio para o processo de transformação econômica e de modernização do Estado.

A esse respeito, embora na maioria dos casos trate-se de programas recentes, a sistematização e difusão dessas experiências<sup>9</sup>, tanto no que se refere às suas virtudes como às suas fragilidades, nos permite conhecer não apenas os aspectos conceituais e as características dos instrumentos utilizados, mas também o contexto sociopolítico e econômico que marcou o processo de modernização do Estado.

<sup>8</sup> A medição do desempenho público nos países que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, conforme sua sigla em inglês) surge como uma preocupação no início dos anos 1980, em razão das baixas taxas de crescimento econômico e da necessidade de conter o ritmo de expansão do gasto público. Desde então, os programas para redução do gasto público vêm sendo acompanhados por reformas legais e administrativas voltadas para melhorar a eficiência e a eficácia dos recursos públicos, com destaque para o uso da avaliação como instrumento para melhorar o desempenho público.

<sup>9</sup> O BID, por meio do Escritório de Avaliação (EVO, conforme sua sigla em inglês), teve um papel estratégico na América Latina como catalisador das experiências regionais e extra-regionais. Nesse sentido, destaca-se o trabalho realizado pelo EVO a partir de 1994, como resposta aos acordos e às conclusões extraídas do Seminário Regional sobre Acompanhamento e Avaliação na América Latina e no Caribe, sob os auspícios da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do BID, em Quito (Equador), realizado em novembro de 1993.

No entanto, conforme os países industrializados avançam na medição do desempenho de seus órgãos públicos e no exercício da responsabilização pelos resultados, sua experiência revela que *não existe um modelo ideal para a gerência pública de uma sociedade democrática* (OCDE, 1997). Essa percepção implica a adoção, por cada país, de instrumentos e mecanismos de responsabilização e de medição do desempenho que melhor se ajustem à sua própria realidade institucional, ou a utilização de recursos que mais contribuam para o desenvolvimento da institucionalidade desejada.

Na realidade não existe uma receita nem um caminho único para promover a eficiência na prestação dos serviços públicos, avaliar o desempenho público e construir uma institucionalidade mais democrática e participativa. Aspectos como a instabilidade macroeconômica e política, a qualificação e a disponibilidade dos recursos humanos, a qualidade das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a maturidade (evolução) dos partidos políticos, a liderança dos governantes, a capacidade de negociação do governo, o nível de corrupção pública e privada, o grau de desenvolvimento e sofisticação dos mercados, o caráter democrático das instituições públicas, o grau de desenvolvimento tecnológico, a existência de sistemas de informação confiáveis e o nível de educação da cidadania, entre uma grande diversidade de fatores adicionais, exercem influência e determinam em última instância a viabilidade, a transparência e a eficácia do processo de responsabilização pelos resultados.

É por causa desses fatores que, ao analisar a experiência internacional, descobrimos diversos laboratórios sobre gestão pública moderna, nos quais cada um foi desenvolvendo sua própria fórmula para promover a eficiência, aproximar-se dos usuários e moldar uma institucionalidade democrática mais participativa.

A possibilidade de aproveitar a experiência acumulada por países industrializados, portanto, não depende da capacidade de compreender a natureza dos instrumentos utilizados, porém das condições do ambiente, das decisões tomadas, da evolução dos processos e, enfim, de todos aqueles detalhes que muitas vezes ignoram-se, mas que determinam em última instância o rumo das grandes transformações econômicas, sociais e políticas.

Na prática, nenhum dos países encontra-se preso a um instrumento em particular. Ao contrário, prevalece o uso simultâneo de mecanismos que se complementam e cuja interação cria as condições para que a responsabilização pelos resultados seja possível. A diferença entre um país e outro é a estratégia e a ênfase desses instrumentos. Alguns países optaram por desenvolver sistemas de avaliação integrados (Canadá), outros recorreram à participação social e à democratização da informação como vetor de mudança (Inglaterra), outros

ênfaticamente o aperfeiçoamento e a modernização do sistema orçamentário e de controle (Estados Unidos), outros o desenvolvimento de indicadores de execução do desempenho (Austrália), e outros a inclusão de incentivos diretos à eficiência e à produtividade (Nova Zelândia).

Portanto, não tem sentido centrar a atenção na descrição dos instrumentos — cuja compreensão exigiria, em todo caso, uma análise exaustiva e específica que não constitui o objetivo desta investigação —, mas na compreensão da natureza dos processos desencadeados. Neste capítulo, inclui-se primeiro uma breve referência sobre as tendências da reforma do Estado nos países industrializados, que influenciaram o processo de responsabilização pelos resultados. Posteriormente, apresenta-se uma síntese das experiências desenvolvidas no Canadá, na Inglaterra, nos Estados Unidos, na Austrália e na Nova Zelândia.

### **Tendências que influenciaram o processo de responsabilização**

A avaliação do desempenho público e a responsabilização pelos resultados nos países industrializados — embora com diferenças de grau — sustentam-se em uma série de reformas administrativas e legais que criaram um ambiente propício para a sua implementação:

- *Um processo de reforma do Estado que consegue conciliar as políticas de ajuste fiscal e os programas de modernização do setor público.* As medidas adotadas com o objetivo de reduzir ou zerar o déficit fiscal, longe de condicionar os programas de modernização do setor público, apoiaram-se neles. Nesse sentido, a responsabilização pelos resultados constitui um dos objetivos de um processo maior, voltado para redefinir o papel estratégico do Estado e as relações Estado-mercado-sociedade<sup>10</sup>. Esse processo foi possível no contexto de uma estratégia de eficiência a longo prazo, que deslocou o uso exclusivo de políticas de estabilização a curto prazo.
- *Visão estratégica do desenvolvimento e liderança política.* A reforma do Estado integra-se em uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, que serviu de referência para impulsionar um processo de modernização gradual, sistemático, profundo e sustentado, conseguindo superar as mudanças de go-

<sup>10</sup> A modernização do Estado insere-se em um processo de transformação econômica condizente com as exigências de globalização, mas que não se reduz à simples abertura de espaços para uma maior participação do setor privado. O fortalecimento da função reguladora do Estado constitui uma prioridade que não é retórica e destaca o desenvolvimento de uma sólida capacidade institucional como condição prévia para impulsionar reformas vinculadas aos processos de abertura, liberalização de mercado e privatização.

verno. A presença de uma liderança política forte foi essencial para conseguir acordos duradouros e comprometer os diversos setores com as reformas exigidas e sua implementação.

- *Um processo orientado para os resultados, a satisfação do usuário e níveis crescentes de eficiência na prestação dos serviços públicos.* Esse compromisso não é retórico, ele reflete-se nas reformas legais e administrativas, nas políticas de Estado e em programas específicos. A transformação do Estado constrói-se sobre princípios e valores que coincidem com o que Quesnel (1997:5) define como *Gestão pública para o século XXI*, assinalando a esse respeito que “(...) o novo paradigma que está se desenvolvendo para o início do próximo milênio se baseia em: um enfoque sobre otimização da qualidade do serviço público, sensibilidade para a satisfação dos beneficiários, transferir responsabilidade para a inovação às entidades de gestão em todos os níveis de uma organização e incrementar o sentido de responsabilidade nos agentes da gestão pública por resultados”<sup>11</sup>.
- *Centralização da formulação de políticas e da alocação de recursos no mais alto nível político.* A coordenação de políticas ganhou relevância como condição necessária para garantir que a gestão pública e a atuação dos órgãos executores sejam consistentes com as prioridades do desenvolvimento nacional. Aprecia-se uma clara tendência para a conformação de comitês no mais alto nível político, onde se centraliza a tarefa de vincular as políticas com os recursos, poder que não é exclusivo dos ministérios da fazenda ou das finanças<sup>12</sup>. Esta modalidade de tomada de decisões compartilhadas contribuiu para comprometer os diretores não só com o setor sob sua responsabilidade, mas também com as estratégias e políticas nacionais.
- *Modernização do processo orçamentário e descentralização da sua execução.* Sobressai um desenvolvimento institucional sistemático que tende a modernizar o ciclo orçamentário em todas as suas etapas: programação, execução, controle e avaliação.<sup>13</sup> Nesse campo predomina a iniciativa do Poder Executivo, o uso de métodos de programação voltados para vincular programas públicos, objetivos e resultados. Existe, além disso, uma clara tendência

<sup>11</sup> Jean Quesnel, no ano de 1997, era o diretor o Escritório de Avaliação do BID.

<sup>12</sup> Este mecanismo permitiu neutralizar o poder excessivo que geralmente se concentra nos ministérios das finanças/fazenda. As prioridades políticas e a alocação dos recursos realizam-se no mais alto nível político.

<sup>13</sup> No seu livro *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*, Washington, BID, 1997, Humberto Petrei realiza um estudo detalhado da evolução do processo orçamentário e dos sistemas de controle interno e externo dos principais países industrializados, destacando os casos da Austrália, do Canadá, da Espanha, dos Estados

em direção à flexibilização da execução orçamentária em dois níveis. Por um lado, o Congresso aprova medidas globais e outorga ao Poder Executivo maior liberdade para sua alocação, mas sujeita a controles seletivos mais estritos<sup>14</sup>. Por outro lado, os gerentes responsáveis pelos programas desfrutam de maior liberdade na administração e execução dos recursos alocados, sujeitos à realização de metas predeterminadas (maior responsabilização pelos resultados). Destaca-se também o fortalecimento da capacidade institucional dos congressos em matéria orçamentária<sup>15</sup>, justamente para não ser presa do Poder Executivo.

- *Um sistema de controle externo seletivo.* Os órgãos responsáveis por exercer o controle superior da fazenda pública dependem do Poder Legislativo e normalmente existe uma estreita coordenação entre eles. O exercício de um controle externo é seletivo e por amostragem, baseado na identificação de áreas de risco. Isso liberou tempo e recursos para dirigir sua atenção ao controle da eficiência e eficácia dos recursos e para as reformas institucionais.
- *O controle interno como instrumento de gestão.* Verifica-se uma tendência para a consolidação de um modelo central independente no Poder Executivo, responsável pela coordenação das políticas gerais, e para a delegação de responsabilidade aos diretores, a fim de que desenvolvam sistemas de controle que se ajustem às necessidades e particularidades de cada órgão e programa.
- *Participação social no controle do governo.* Nesse sentido, procura-se promover maior transparência na gestão pública, garantindo o acesso da população à informação estratégica relacionada com a qualidade dos serviços públicos e fortalecendo os mecanismos de participação social na fiscalização e controle dos programas públicos.
- *A medição do desempenho público e a responsabilização pelos resultados.* A incorporação de mecanismos alternativos para avaliar os programas públicos, medir o desempenho e promover a responsabilização pelos resultados,

Unidos, da Nova Zelândia, do Reino Unido e da Suécia. Esta investigação tem a virtude de oferecer ao leitor e aos pesquisadores interessados no tema da responsabilização um panorama detalhado do ambiente no qual se realiza o processo de avaliação e de sua evolução. A análise da experiência espanhola adquire importância pela influência que teve nos sistemas orçamentários e de controle dos países latino-americanos.

<sup>14</sup> Por exemplo, o estabelecimento de limites quantitativos para o nível de endividamento interno e externo, assim como para o déficit fiscal.

<sup>15</sup> A maior flexibilidade que é outorgada ao Poder Executivo exige que o Poder Legislativo seja capaz de analisar com propriedade a informação que alimenta o processo orçamentário.

incluindo o desenvolvimento de incentivos para vinculá-los à eficiência e à produtividade. Esse aspecto é analisado com mais detalhes na seção seguinte.

## **Experiências nos países desenvolvidos**

O processo de avaliação orientado para a medição do desempenho apresenta-se de diferentes maneiras nos países estudados. A seguir, uma síntese dos traços mais relevantes em cada caso.

### **Canadá: uma cultura de avaliação institucionalizada**

No Canadá, a função da avaliação foi institucionalizada em 1977 sob a coordenação do Conselho do Tesouro, órgão responsável por traçar as políticas, diretrizes e normas que orientam o sistema de avaliação de programas públicos, além de supervisionar sua aplicação em todos os níveis da administração pública<sup>16</sup>. Esse processo é realizado em estreita coordenação com o Escritório do Auditor Geral, que depende do Poder Legislativo. Essa experiência implica o desenvolvimento de um sistema de avaliação construído com base em uma integração dinâmica das funções de avaliação e auditoria para evitar duplicidades, definindo claramente as competências de cada uma e estabelecendo mecanismos de coordenação e cooperação entre elas (Quesnel, 1997).

Desde então, o Canadá conseguiu desenvolver uma sólida capacidade institucional, apoiada num processo de descentralização do sistema de avaliação. Atualmente, cada ministério e órgão conta com um escritório especializado que realiza a maioria das avaliações dos programas, operando cada um segundo seu próprio plano de avaliação, que é aprovado pelo Conselho do Tesouro. Em 1983, a maioria das entidades havia conseguido institucionalizar o processo de avaliação.

O sistema de avaliação de programas tem estado sujeito a avaliações periódicas, consolidando-se ao mesmo tempo como um processo de aprendizagem contínuo. No início dos anos 1990, determinou-se que o limitado enfoque para os resultados constituía uma de suas principais fragilidades e levou-se adiante um esforço adicional que focalizou a atenção nos seguintes aspectos: serviço e disposição para atender às necessidades do cliente; qualidade e não quantidade; mobilização de recursos do setor privado para o setor público; resultados e não

<sup>16</sup> O maior impulso está associado às recomendações da Comissão Lambert sob o lema “deixe que os gerentes manejem”, princípio que deu origem a um fenômeno no qual as auditorias e as avaliações centraram sua atenção na eficiência operacional dos programas.

recursos-insumos; descentralização e delegação da autoridade; antecipação de problemas por meio do acompanhamento da execução; e, por fim, prevenção. O novo enfoque de resultados procurou alcançar metas de desenvolvimento avaliando o progresso e revisando de forma permanente e sistemática os objetivos propostos.

No contexto do programa *Public Service 2000*, promoveu-se uma série de reformas para renovar a organização e as normas administrativas e assentar as bases para uma administração pública moderna que contribuísse para melhorar a competitividade. Outorgou-se aos gerentes dos programas maior flexibilidade no manejo dos recursos alocados, e foi feita uma reorganização geral do sistema de avaliação. Esse esforço foi complementado com a aprovação da Lei de Reforma da Administração Pública (1992), reforma que significou uma revisão profunda da legislação canadense referente à administração pública.

O Canadá apresenta um sistema de avaliação formalmente constituído e institucionalizado, com uma sólida sustentação legal, administrativa e operacional. A avaliação do modelo canadense é percebida não só como um mecanismo de responsabilização, mas também como instrumento para democratizar o acesso à informação. Um dado interessante que indica a presença de uma cultura de avaliação que transcende o âmbito público é constituído pela formação da Sociedade Canadense de Avaliação (SEC), uma organização sem fins lucrativos, cujo propósito fundamental é apoiar os profissionais da avaliação e dotá-los das ferramentas de que necessitam para desenvolver seu trabalho, e que conta atualmente com mais de 1.300 filiados, entre os quais se incluem funcionários das administrações federais e provinciais, setor privado, professores universitários e membros de outras organizações sem fins lucrativos<sup>17</sup>.

### **Inglaterra: democratização da informação e direitos dos usuários**

A Inglaterra mostra um processo de avaliação menos estruturado que o Canadá, iniciado nos anos 1960 por iniciativa da tesouraria. A partir de 1979, a responsabilidade pela avaliação e pelo acompanhamento foi delegada a cada ministério e órgão, sob a coordenação de uma equipe central.

No contexto da Iniciativa da Administração Financeira (IAF), em 1983 foi promovida a descentralização e transferência de responsabilidade aos gerentes, a promoção dos trabalhos de “Valor por Dinheiro” e a adoção de indicadores de execução. Os esforços centraram-se em promover uma cultura de eficiência, dando aos gerentes dos programas a responsabilidade de articular objetivos e

<sup>17</sup> Uma análise mais detalhada da experiência canadense encontra-se em Calvo (1997).

insumos, utilizando os métodos que considerassem convenientes. Esse processo foi complementado por avaliações próprias e avaliações independentes contratadas de órgãos externos.

Na década de 1990, registrou-se uma mudança na ênfase do processo de avaliação, que foi reorientado para a melhoria contínua da qualidade dos serviços, assim como para a eficiência e a produtividade dos recursos humanos. Destaca-se o uso de dois mecanismos: a geração de informação e de educação para os funcionários, a fim de que fizessem pressão pela qualidade, e o estabelecimento de incentivos à eficiência vinculados à responsabilização pelos resultados. A motivação central do programa foi a *melhoria da qualidade dos “serviços ao público” e o orgulho dos funcionários públicos que os proporcionam*. Em 1992, o governo introduziu os *Citizen’s Charter* (Carta/Direitos do Cidadão), instrumento que incorporou a sociedade como sujeito ativo do processo de mudança. Seus objetivos são os seguintes: conseguir uma melhor resposta dos serviços públicos aos desejos dos usuários e aumentar sua qualidade; inspecionar e auditar a provisão dos serviços; e oferecer aos cidadãos maior e melhor informação a respeito deles. Os *Citizen’s Charter* foram construídos sobre os direitos do cidadão, dando a este mais poder, mais possibilidades de escolha e mecanismos para melhorar as alternativas, a qualidade, a avaliação e a quantificação dos serviços.

Os *Citizen’s Charter* sustentam-se nos *princípios do serviço público*, estabelecendo que todo cidadão tem direito de exigir<sup>18</sup>:

- *Padrões específicos no local em que recebe o serviço*, incluindo cortesia e assistência adequada do pessoal, pontualidade, compromisso e resposta imediata, expresso em tempos mínimos de resposta e de espera. Se as metas não são cumpridas devem existir pelo menos padrões mínimos de eficiência média.
- *Abertura*, no sentido de que não devem existir segredos a respeito da forma em que são manejados os serviços públicos, quanto custam, quem é o responsável e se estes estão cumprindo ou não os padrões. Os funcionários públicos não devem ser anônimos, exceto naqueles casos em que sua segurança possa se ver ameaçada.
- *Acesso à informação* completa, precisa, correta sobre os serviços públicos, que deve estar disponível em linguagem simples e compreensível. As metas alcançadas devem ser publicadas, com informação completa da auditoria e outros resultados obtidos. Quando for possível, a informação deve ser apresentada em forma comparativa para traduzir a melhoria.
- *Escolha* por meio da presença de um setor público que deve oferecer alterna-

<sup>18</sup> Uma análise mais detalhada encontra-se em Gutiérrez (1997).

tivas onde for possível. As pessoas afetadas pelos serviços devem ser consultadas. Deve-se levar em conta de maneira sistemática e regular o ponto de vista do usuário sobre os serviços que utiliza.

- *Não discriminação* na prestação dos serviços, que devem ser oferecidos a todos, independentemente de raça, gênero ou condição social. Quando forem solicitadas, as publicações devem ser feitas no idioma das minorias.
- *Acesso aos serviços*, de modo que estes sejam administrados para satisfazer a conveniência dos consumidores e não do pessoal que os presta. Esse princípio implica flexibilidade nos horários de abertura e nos horários de atendimento ao público, quando o serviço é prestado por meio de consultas telefônicas ou outros meios de comunicação.
- *Obter explicações e desculpas* quando ocorrerem problemas que afetem o usuário; este tem direito de conhecer as razões pelas quais não recebeu o serviço sob as condições estabelecidas. Implica um processo de aprendizagem para evitar que os erros se repitam.

Para a implementação dos *Citizen's Charter* foi criada uma série de mecanismos complementares para dinamizar o processo no objetivo desejado: *incentivos institucionais* para buscar a excelência dos serviços avaliados, por meio dos *Charter Mark Awards*, que são outorgados aos órgãos que mostram qualidade nos serviços e satisfação do cliente; *publicações sobre qualidade dos serviços*, por meio do *Charter Quality Network*, para fortalecer o acesso dos usuários à informação; *seminários de capacitação sobre qualidade* dirigidos a grupos de consumidores e comunidades.

Além dos *Citizen's Charter*, o governo incentivou um processo de prestação de contas por meio da introdução do Código de Práticas para a Informação Oficial (1994). Esse programa também se apóia no uso estratégico da informação sobre eficiência e qualidade dos serviços, a fim de que o trabalho das instituições seja visível para os cidadãos. A sociedade tem o direito de conhecer o quê, como e quem o faz. Os gerentes e funcionários públicos devem prestar contas e estão obrigados a produzir informação e publicá-la, dar explicações e, fundamentalmente, aprender com o passado para melhorar a gestão no futuro em função dos usuários.

Esse exercício de prestação de contas, a fim de garantir sua transparência, é fiscalizado pelo Comitê de Padrão de Vida Pública subordinado ao Primeiro Ministro, órgão que atua com total independência funcional e coordena tudo o que se relaciona aos relatórios de prestação de contas que devem ser apresentados pelos órgãos.

Em síntese, a Inglaterra nos mostra um processo no qual a busca da

eficiência e da qualidade apóia-se na democratização da informação como força transformadora para garantir a *institucionalização de valores que reflitam os direitos e as obrigações, tanto dos usuários como dos prestadores dos “serviços ao público”*.

### **Estados Unidos: a modernização sistemática do processo orçamentário e de controle**

Nos Estados Unidos a avaliação começa a ganhar relevância nos anos de 1950, como resposta à preocupação para determinar os efeitos dos programas sociais da *Great Society* e da luta contra a pobreza, incentivados pelo Presidente Johnson. Esse esforço apóia-se nos trabalhos prévios realizados pelo Departamento de Defesa com o objetivo de racionalizar o orçamento e o gasto de seus programas em função do produto final e da sua contribuição para os objetivos da organização, utilizando o sistema conhecido como *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS).

Desde então, as preocupações com a avaliação estiveram estreitamente relacionadas com os esforços para modernizar o processo orçamentário e de controle, reduzir o déficit fiscal e racionalizar os programas sociais. Os Estados Unidos contam atualmente com um dos sistemas de orçamento e controle mais bem estruturados do mundo, com mecanismos eficientes para a alocação de recursos, construído no contexto de uma democracia estável e sob a vigilância de um setor privado altamente competitivo (Petrei, 1997).

Nesse campo, sobressai um processo de desenvolvimento e fortalecimento institucional impressionante. Pode-se afirmar que o sistema de orçamento e controle (interno e externo) foi institucionalizado como instrumento de gerência e como parte integral da cultura pública<sup>19</sup>. Foi um processo de aprendizagem flexível, baseado na experimentação e adaptação de instrumentos alternativos, entre os quais se destacam o Sistema de Orçamento por Programas (1967), o modelo de Gerenciamento por Objetivos (*Management by Objectives*, CBO, em 1973), o Orçamento sobre Base Zero (*Zero Base Budgeting*, ZBB, em 1977),

<sup>19</sup> Em muitos países, o processo orçamentário é percebido como uma ação rotineira e não como a principal ferramenta à disposição do governo para orientar sua gestão e melhorar seu desempenho. Efetivamente, essa percepção explica por que os governos, de forma gradual, foram perdendo o controle do orçamento, que ficou praticamente nas mãos da rotina e da inércia dos órgãos públicos. Esse problema é ainda maior nos países em que os desequilíbrios fiscais estão na ordem do dia e o manejo do orçamento encontra-se centralizado no Ministério da Fazenda/Finanças, geralmente preso às preocupações de curto prazo relacionadas com a atenção ao déficit fiscal.

assim como importantes reformas legais cujo objetivo fundamental foi a redução do déficit fiscal<sup>20</sup>.

A função de avaliação viu-se fortalecida em 1990 por meio de uma nova legislação (*Chief Financial Officers Act*), na qual se estabelece que todas as repartições federais devem adotar medidas para medir o desempenho de seus programas e atividades, utilizando para isso indicadores sobre produtividade, oportunidade e qualidade. No entanto, foi em 1993, com a aprovação da Lei de Desempenho e Resultados do Governo (*Government Performance and Results Act*, GPRA), que se deu o respaldo definitivo à avaliação. Nesta lei, estabeleceu-se a formulação de um orçamento por programas e resultados, orientou-se a gestão para os produtos e não para os recursos, e estimulou-se a iniciativa dos gerentes, que foram brindados com maior liberdade no uso dos recursos e com maior responsabilização pelo cumprimento de metas pré-definidas e mensuráveis<sup>21</sup>. O trabalho realizado pelos Estados Unidos, sob a coordenação do escritório do vice-presidente Al Gore, gerou resultados realmente importantes no que se refere à racionalização do gasto e à geração de economia pública<sup>22</sup>.

Adquire importância a vigência do Sistema de Monitoramento do Desempenho de Programas (PPMS), por meio do qual são geradas informações que contribuem para esclarecer os objetivos, a conexão entre esses objetivos e os recursos, melhorar os indicadores de desempenho, e que produzem relatórios para os gerentes sobre o grau de avanço, os problemas identificados e suas repercussões.

O PPMS e a avaliação realizada no contexto da lei GPRA são processos paralelos e complementares. O PPMS proporciona uma visão geral sobre a evolução dos programas no tempo, aplicado especialmente a resultados que não podem ser monitorados por meio de indicadores quantitativos. Por sua vez, o GPRA aprofunda-se na forma em que os programas podem contribuir para melhorar sua execução, em uma perspectiva de futuro.

Em geral, os Estados Unidos conseguiram construir uma sólida capacidade institucional em matéria de avaliação, embora a avaliação sistemática de políticas e programas públicos acentue-se na década de 1990. Existe hoje maior

<sup>20</sup> Tem especial relevância nos esforços para reduzir o déficit a aprovação de duas leis complementares: a Lei de Orçamento Equilibrado (*Balanced Budget Amendment*, em 1985) e a Lei de Cumprimento Orçamentário (*Budget Enforcement Act*, BEA, em 1990).

<sup>21</sup> Esta lei estabelece que todas as repartições federais devem apresentar planos de fiscalização do desempenho junto com a elaboração do orçamento do exercício fiscal. Mesmo assim, fica a critério das repartições federais utilizar até 1% dos orçamentos dos programas para medir seu desempenho.

<sup>22</sup> Ver Gore (1997).

consciência de que o sucesso da gestão implica dar maior atenção aos resultados que aos recursos e que essa ação requer um investimento permanente no desenvolvimento de sistemas de informação que permitam medir e controlar o progresso dos programas e avaliar sua eficiência, efetividade, repercussões, sustentabilidade e equidade. A demanda por maior responsabilidade vê-se apoiada pelo acesso crescente do público à informação sobre programas e práticas de gestão inovadoras, tanto no setor público como no privado. Não obstante, embora esse novo impulso encontre-se em plena fase de expansão, considera-se que avança de forma satisfatória.

### **Austrália: indicadores de desempenho e recursos humanos qualificados**

Nos últimos anos de 1990 foram registrados avanços significativos, com destaque para a integração da avaliação de programas ao processo orçamentário e de controle, e o uso de indicadores de desempenho.

As bases desse desenvolvimento foram construídas em 1987, quando se definiu que todos os ministérios deviam preparar planos de avaliação. Essa decisão permitiu explorar a capacidade institucional e identificar as resistências que o processo de avaliação poderia enfrentar. Esse impulso ganhou relevância em 1989 com a execução de um novo processo orçamentário baseado em uma programação de médio e longo prazos, e a adoção simultânea de critérios de acompanhamento e avaliação de resultados. O processo de avaliação contempla também a realização de estudos de eficiência e produtividade.

No desenvolvimento recente da avaliação, desempenhou um papel central o Conselho do Governo Australiano (COAG), instância que coordena as reuniões dos chefes de governo e na qual se inicia a discussão e implementação de reformas políticas de alcance nacional e que requerem uma cooperação estreita entre diferentes agentes e setores. Em uma das áreas de ação desse Conselho, denominada Papéis e Responsabilidades, desenvolve-se justamente um programa para consolidar a avaliação como prática governamental. Destaca-se, além disso, o Comitê Nacional de Monitoramento da Gestão (GTE), que opera sob a coordenação do COAG e está integrado por representantes de todos os estados e do governo.

O esforço realizado a partir de 1993 tem duas dimensões. Por um lado, a publicação de um conjunto de indicadores de eficiência e eficácia sobre a execução dos programas de provisão de serviços, inicialmente nas áreas de capacitação vocacional, hospitais, serviços comunitários, habitação, polícia, segurança social e sistema carcerário. Por outro, a identificação e análise das refor-

mas necessárias para melhorar a provisão dos serviços. A publicação dos indicadores fornece uma base ampla para que os cidadãos comparem a eficácia da educação, da saúde e de outros serviços gerais que o governo oferece.

Diante do desafio de melhorar os serviços públicos australianos, o governo decidiu prover os servidores públicos de um ambiente de trabalho de qualidade, com incentivos para atrair e reter profissionais qualificados e habilitados, comprometidos com o processo de melhora contínua dos serviços. O governo parte do reconhecimento de que essas habilidades e um alto grau de profissionalismo constituem a chave para implementar com sucesso as políticas e os programas governamentais do futuro.

Aliada a essa qualificação, ganha especial relevância a introdução da Ata de Serviços Públicos (1992), documento que detalha o papel e a responsabilidade dos serviços públicos, à luz das mudanças experimentadas pelo setor público. A ata estabelece dois critérios básicos segundo os quais deve operar o setor público: no primeiro, constam as bases legais para que o Parlamento expresse os valores e a cultura do serviço público; e, no segundo, os mecanismos por meio dos quais podem ser implementadas as decisões do governo. A Ata de Serviços Públicos é concebida como a base de uma legislação responsável e específica para manter padrões e assegurar a avaliação pública.

O processo incentivado na Austrália outorga à informação um papel estratégico e transformador, insistindo na necessidade de que esta seja confiável e oportuna e fazendo referência à efetividade, eficácia, acesso e equidade dos serviços públicos. Sobressai também o tema da administração financeira, particularmente a estratégia orçamentária como mecanismo central para a atribuição eficiente dos recursos e a tomada de decisões.

### **Nova Zelândia: desenho de políticas e responsabilização em todos os níveis**

No processo de transformação do Estado levado adiante na Nova Zelândia, a transparência e a prestação de contas (em todos os níveis) constituem, em grande medida, a chave do sucesso das reformas e da aceitação destas por parte da sociedade. A experiência neozelandesa apoia-se, além disso, em uma estratégia de eficiência a longo prazo, que substitui as políticas tradicionais com viés para a estabilização a curto prazo, o que permitiu incentivar uma reestruturação radical e sustentada do setor público.

Ao contrário de outros casos estudados, a Nova Zelândia não conta com uma estrutura independente para o processo de avaliação de resultados, mas com uma organização que se insere no processo orçamentário e de controle. Na

busca da eficiência pública, a Nova Zelândia focalizou sua atenção no desenho cuidadoso das políticas, na responsabilização em todos os níveis e em maiores incentivos (dar maior autonomia aos gerentes). Em geral, cada ministério tem liberdade para utilizar os métodos que considerar pertinentes para a avaliação de seus programas.

Desde 1984, o rumo da avaliação de resultados está estreitamente ligado às reformas legais e administrativas que dão sustento à modernização do ciclo orçamentário. Nesse sentido, destaca-se a tendência para a criação de um maior número de ministérios com funções muito específicas, acompanhada de uma clara separação das funções de formulação de políticas, prestação de serviços e aquisição de insumos. Os ministros são responsáveis pelo desenho e cumprimento das políticas, enquanto a execução dos programas recai majoritariamente sobre *funcionários não políticos*<sup>23</sup>, eleitos mediante um processo competitivo do qual participam pessoas do setor público e privado (Petrei, 1997). Posteriormente, com a aprovação da Lei de Finanças Públicas (1989), fortaleceu-se a prestação de contas por meio do estabelecimento de metas em todos os níveis, vinculadas aos objetivos das políticas.

Não se trata de um sistema perfeito nem isento de erros. A subjetividade no estabelecimento inicial das metas pode ocultar ineficiências, premiando o mínimo esforço devido à subestimação das metas, ou, em sua falta, indicar fragilidades inexistentes como consequência de metas superestimadas. No entanto, em sua aplicação destaca-se a gradualidade como ponto de partida, reconhecendo que se trata de um processo de aprendizagem que tende a melhorar com o tempo conforme se consolida a capacidade institucional.

### 3. IMPORTÂNCIA DA RESPONSABILIZAÇÃO PELOS RESULTADOS PARA A REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA

Com a crise de princípios dos anos 1980 inicia-se na América Latina um processo de profundas transformações econômicas, que tende a ajustar sua estrutura produtiva às exigências de uma economia globalizada, marcada pelas tecnologias da informação e das comunicações.

<sup>23</sup> A Lei do Setor Público, aprovada em 1988, estabelece um novo sistema de administração de recursos humanos que elimina a inamovibilidade dos gerentes e funcionários de alto nível, introduzindo a modalidade de contratos de médio prazo. Esses funcionários são julgados em função dos resultados obtidos e têm liberdade para administrar os recursos, incluindo a flexibilidade para contratar ou prescindir de pessoal, e fixar salários e incentivos sem grandes restrições.

A adoção de um novo modelo econômico, centrado na abertura externa e na liberalização dos mercados, deixou evidente a necessidade de reformular as políticas públicas e abandonar o esquema protecionista construído durante mais de três décadas. Uma vez que a inserção nos mercados internacionais converteu-se no motor do novo esquema de desenvolvimento, ficou evidente que para alcançar níveis crescentes de competitividade e melhorar, ao mesmo tempo, o bem-estar social era indispensável modernizar a estrutura produtiva e transformar o setor público, bem como aprofundar as reformas financeiras e desenvolver os agentes econômicos, sociais e políticos. Essas ações significaram para o Estado não só o desafio de se modernizar, mas também o desafio de criar as condições necessárias para promover a reconversão do aparato produtivo.

Desde então, a agenda política regional reconheceu que essa nova etapa de desenvolvimento da América Latina não pode ser conseguida sem uma profunda transformação do Estado e de suas instituições públicas. Nesse contexto, adquire relevância não só o desafio de redefinir o âmbito de ação do Estado, mas fundamentalmente a urgência de avançar na construção de um Estado moderno e redimensionado, com visão estratégica e de longo prazo, centrado na satisfação dos usuários e na eficiência dos serviços públicos. Um Estado comprometido com o crescimento econômico e com o bem-estar social das grandes maiorias, capaz de proteger os interesses da coletividade e de promover sociedades latino-americanas mais solidárias, equitativas e integradas pelas oportunidades.

Para avançar nessa direção, os países da região adotaram estratégias alternativas para reformar e modernizar o Estado, as quais têm estado ligadas — embora com diferente intensidade — a programas de estabilização macroeconômica (FMI), programas de ajuste estrutural (Banco Mundial) e programas setoriais (BID).

Infelizmente, os esforços realizados até então foram insuficientes, devido, fundamentalmente, ao fato de que os programas para promover a modernização do Estado ficaram emperrados num cenário político complexo, caracterizado pela presença de desequilíbrios fiscais recorrentes, debates ideológicos ensimesmados e pelo impacto de crises políticas e financeiras em alguns países da região.

Na maioria dos casos, a modernização do Estado ficou subordinada às políticas de ajuste fiscal e aos programas de privatização de empresas e serviços públicos, o que significa que as preocupações para diminuir o déficit fiscal e reduzir o tamanho do aparato público foram deslocando gradualmente as inquietações com a eficiência e a eficácia no funcionamento e na atuação governamental.

Em termos gerais, embora os países da região tenham tomado decisões voltadas para redefinir o âmbito de ação do setor público, também é certo que

não conseguiram avançar simultaneamente — ou pelo menos no mesmo ritmo — na busca de níveis crescentes de eficiência na prestação dos serviços públicos. Apesar da relativa melhoria observada nas finanças públicas da região, a maioria dos governos perdeu credibilidade diante da cidadania, sua capacidade real para governar viu-se consideravelmente deteriorada, o nível de bem-estar social das grandes majorias não melhorou, enquanto as manifestações de atos de corrupção pública apontam para o perigo de que tanto a sociedade como o governo venham a perder o controle de suas próprias instituições.

Em termos de gestão pública, os governos têm sido refém de suas próprias decisões<sup>24</sup>, considerando a insuficiência das políticas de ajuste fiscal e dos programas de privatização para induzir à modernização do Estado. Ao contrário, as políticas aplicadas provocaram um desgaste institucional sem precedentes, afetando não só a prestação dos serviços públicos mas também a capacidade dos governos de manterem a visão de conjunto e orientarem a transformação econômica requerida no contexto do processo de globalização.

O novo Estado latino-americano, incentivado pelo modelo de abertura externa e liberalização, em princípio redimensionado em tamanho e em funções, continua sendo essencialmente tão rígido e burocrático como o Estado que prevalecia durante o modelo anterior. Os esforços de modernização foram isolados e de caráter parcial, e se concentraram na transformação dos órgãos públicos vinculados ao setor financeiro, ao comércio exterior e à prestação de serviços de infra-estrutura de apoio à produção (portos, aeroportos, energia e telecomunicações). Por sua vez, as ações de modernização da institucionalidade nos setores sociais e em áreas relacionadas com a justiça, o ambiente e assuntos do governo e da administração concentraram-se na aprovação de reformas legais que não foram acompanhadas de um adequado desenvolvimento institucional — nem de recursos — que garantisse sua implementação. As estratégias adotadas para a sua modernização, embora tenham sido amplas e coerentes em sua concepção, na sua fase de execução ficaram presas a critérios estritamente fiscais e ideológicos.

A esse respeito, nas palavras de Osborne & Gaebler (1992:19), “nem o liberalismo tradicional, nem o conservadorismo tradicional têm muito a dizer a respeito dos problemas enfrentados hoje pelos nossos governos. Não resolveremos nossos problemas gastando mais ou gastando menos, criando novas bu-

<sup>24</sup> Em matéria de emprego público, por exemplo, a aplicação de programas de mobilização de trabalho voluntário provocaram, em muitos casos, um desgaste institucional não previsto, em razão da não incorporação do pessoal mais qualificado e com opções de se integrar automaticamente ao setor privado. Esses programas, executados com o apoio de organismos internacionais, procuravam simplesmente reduzir a planilha.

rocracias públicas ou ‘privatizando’ as burocracias existentes. De acordo com o momento e o lugar, precisamos gastar mais ou gastar menos, criar novos programas ou privatizar funções públicas. Mas para que o nosso governo volte a ser eficaz temos que *reinventá-lo*”. Esse caminho sugerido pelos autores adquire especial importância para a América Latina, considerando a não sustentação, na maioria dos casos, da reforma do Estado em uma estratégia de eficiência a longo prazo.

Embora possamos afirmar que as finanças públicas da região tenham experimentado progressos significativos, existem dúvidas sobre a sustentabilidade dos resultados obtidos. Tal como indica a CEPAL (1998:8), “tampouco se pode dizer que os problemas fiscais da região tenham se resolvido e que se trata, simplesmente, de persistir na atual atitude por um tempo razoável. Ao contrário, múltiplos problemas e crises conjunturais — em muitos casos limitadas em sua intensidade e posteriormente controladas, mas, no final das contas, crises — dão a impressão generalizada de fragilidade”.

Por outro lado, inclusive naqueles casos em que foi possível vincular as políticas de ajuste fiscal e os programas de reforma do Estado, prevaleceram enfoques com um viés para a modernização do contexto legal e organizacional como um fim em si mesmo, mas sem avançar com reformas simultâneas para transformar a cultura e a dinâmica interna das instituições. Os esforços concentraram-se em modernizar o ambiente no qual opera o Estado e não na modernização da institucionalidade pública, entendida como o processo de tomada de decisões<sup>25</sup>. A transformação do Estado, com base nessa perspectiva restrita e estática, é concebida como um processo de produção de leis e estruturas organizacionais, sob o pressuposto de que sua existência leva de forma espontânea a melhorar a eficiência e a eficácia.

Hoje temos de reconhecer que, apesar das reformas promovidas, os resultados favoráveis têm sido isolados e parciais. A eficiência e a eficácia do Estado continuam sendo uma dívida dos governos com as sociedades latino-americanas.

A realidade não pode ser ocultada. O novo milênio apresenta uma América Latina que retomou com esperança o caminho da democracia e da paz social, mas que se mantém atada à pobreza, às barreiras geográficas e à exclusão social. Uma América Latina que avançou muito pouco em matéria de igualdade e redistribuição da riqueza, na qual o crescimento econômico, ao contrário do esperado, não levou a melhorar o nível de vida das grandes maiorias. Uma América Latina na qual os governos perderam credibilidade e legitimidade perante a sociedade, não só pelo aparecimento, cada vez mais, de atos de corrupção, mas

<sup>25</sup> Ver Mora (1998).

também pela limitada capacidade para atender oportunamente às demandas sociais. Uma América Latina na qual a eficiência e a eficácia do gasto social é baixa, enquanto a qualidade e o acesso real aos serviços continuam se deteriorando. Uma América Latina onde prevalecem setores públicos atravancados, burocráticos e rígidos, com manifestações isoladas de eficiência e progresso.

Diante desse panorama, a responsabilização pelos resultados poderia se converter num instrumento valioso para reorientar o processo de modernização do Estado na América Latina, levando em conta que o problema da eficiência e da eficácia do Estado não reside exclusivamente naquilo que o Estado faz ou deixa de fazer, mas em como faz. De fato, há muito tempo os programas de modernização do Estado vêm enfatizando “os fins” e não “os meios”.

A construção de uma nova gestão pública na América Latina continua sendo uma prioridade da agenda política regional. Tal como foi indicado no capítulo inicial, a responsabilização pelos resultados tem o potencial necessário para romper a inércia do modelo de gestão pública baseado em uma oferta institucional rígida, vinculada à reprodução histórica do orçamento. Ou seja, romper com um modelo burocrático no qual o nível de desempenho institucional está determinado por sua capacidade para gastar e não por sua capacidade para produzir.

Nesse contexto, a responsabilização pela introdução da lógica dos resultados na administração pública constitui um meio para reorientar as estratégias de transformação do Estado na América Latina, de maneira que os esforços de modernização sejam medidos em termos da capacidade real do Estado para atender de forma oportuna e eficiente às demandas dos diversos setores sociais, e não em função da magnitude do déficit fiscal e do tamanho do aparato público.

Não obstante, a incorporação da responsabilização pelos resultados na administração pública latino-americana poderia contribuir para que se consiga um conjunto de objetivos relacionados, essenciais para melhorar a eficiência e o desempenho público:

- Resgatar e fortalecer a capacidade do Poder Executivo para manter a visão de conjunto e de longo prazo, tanto do país como do governo, garantindo que a atuação das diferentes instituições públicas seja consistente com as demandas sociais e as prioridades do desenvolvimento nacional.
- Evoluir para um modelo de gestão pública renovado, no qual o desempenho individual e institucional seja determinado pelos resultados obtidos e não pela administração e pelo manejo dos recursos. A rotina e a inércia se apoderam da gestão pública, enquanto a dinâmica interna das instituições permanece ligada à realização de atividades que se ajustam mais às necessidades dos funcionários do que às demandas dos usuários.

- Aprofundar e redefinir as reformas legais e administrativas requeridas para modernizar o processo orçamentário em todas as suas etapas: programação, execução, controle e avaliação. Esse objetivo adquire especial importância levando-se em conta que as reformas promovidas, na maioria dos casos, estiveram orientadas para melhorar a eficiência na administração financeira do Estado em função dos recursos e não em termos de resultados e da satisfação das necessidades sociais<sup>26</sup>.
- Transformar os sistemas de administração de recursos públicos (humanos, físicos e financeiros), de maneira que a atribuição dos recursos e a tomada de decisões realize-se em função dos resultados (metas) e das necessidades sociais. Do mesmo modo, redimensionar os sistemas de incentivos de maneira que os incentivos individuais e institucionais fiquem vinculados à eficiência, à produtividade, à satisfação dos usuários e à economia pública.
- Promover o fortalecimento e o desenvolvimento de mecanismos que garantam a participação crescente da sociedade civil no controle e na fiscalização da atuação governamental. Nos últimos anos do século XX, a sociedade civil organizada foi se incorporando gradualmente à execução de programas e projetos financiados com recursos públicos, mas sua capacidade de exigir resultados do governo e garantir o cumprimento dos compromissos adquiridos continua sendo muito limitada.
- Fortalecer e renovar o caráter democrático do Estado e das instituições públicas, levando em conta que a perda de legitimidade e credibilidade dos governos da região origina-se em sua limitada capacidade de obter resultados concretos que satisfaçam as necessidades dos diversos setores sociais.
- Lutar contra a corrupção e a manipulação indevida dos recursos públicos, criando mecanismos de gestão transparentes para que os diretores, os funcionários públicos e as agências executoras — públicas ou privadas — sejam responsáveis por resultados obtidos. Historicamente, a ênfase no controle e na avaliação tem se orientado para garantir que os recursos sejam utilizados de acordo com as normas e os procedimentos estabelecidos, independentemente dos resultados. Essa situação pode ser apreciada de maneira especial no setor social, cujos esforços para canalizar recursos adicionais contra-põem-se aos baixos níveis de eficiência e eficácia, refletidos em melhorias marginais e insustentáveis.

<sup>26</sup> Em muitos países da região, a melhoria nas finanças públicas e a redução do déficit fiscal sustentou-se na aplicação de cortes indiscriminados do gasto social e no sacrifício do investimento público, situação que provocou a deterioração na qualidade dos serviços públicos e no acesso a estes, afetando de maneira especial os setores sociais de mais baixa renda e mais vulneráveis.

- Renovar a aplicação e o alcance de outros mecanismos de responsabilização, cuja efetividade tem sido limitada pela ausência de informação oportuna referente aos resultados da gestão pública e não apenas ao manejo dos recursos públicos. A responsabilização pela lógica dos resultados constitui um meio para redimensionar a capacidade de controle político exercida pelos parlamentos, pelos órgãos de controle externo e pela sociedade civil em seu conjunto.

Nesse contexto geral, e à luz das experiências internacionais mais bem-sucedidas, a avaliação do desempenho público vinculada à responsabilização pelos resultados constitui um mecanismo — entre outros — que poderia contribuir para propor novamente o processo de modernização do Estado na América Latina, orientando os esforços para a satisfação dos usuários e para a procura de níveis crescentes de eficiência na prestação dos serviços públicos.

#### 4. EXPERIÊNCIAS RECENTES NA AMÉRICA LATINA

Em matéria de responsabilização pelos resultados, a América Latina apresenta, em geral, um desenvolvimento limitado e lento, se bem que nos últimos anos de 1990 tenham se registrado experiências valiosas em diversos países da região.

A avaliação do desempenho público e a prestação de contas não têm sido práticas comuns na administração pública latino-americana. Na América Latina, predomina um modelo de gestão pública entendido como um exercício de administração de recursos e não como um processo de produção de bens e serviços, caracterizado, além disso, por baixos níveis de eficiência e eficácia, assim como pela vigência de sistemas orçamentários e de controle excessivamente rígidos e centralizados. O acompanhamento e a avaliação — se é que são realizados — respondem a um enfoque financeiro-contábil vinculado à execução e à liquidação orçamentária, orientado para o controle da legalidade e dos procedimentos administrativos. A avaliação *ex post*, como prática, está relacionada principalmente com projetos de investimento financiados com recursos externos, embora sua aplicação tampouco conduza a um exercício de responsabilização pelos resultados. Essas avaliações constituem muito mais um requisito imposto pelos órgãos financeiros, e seu impacto sobre a dinâmica institucional é praticamente nulo. Em geral, a avaliação tem sido entendida como um mecanismo de controle externo e não como uma ferramenta gerencial para a tomada de decisões.

Felizmente, esse panorama começa a mudar durante a década de 1990,

período em que a medição do desempenho público e a responsabilização pelos resultados ganham relevância na agenda política latino-americana e nos fóruns regionais sobre reforma e modernização do Estado.

Atualmente é possível identificar um conjunto de programas inovadores que constituem uma plataforma sólida para promover uma cultura pública orientada para os resultados. No entanto, trata-se de experiências recentes, cujos resultados são de caráter parcial e devem ser abordados com cautela. Na maioria dos casos, sua implementação encontra-se imersa em sistemas orçamentários rígidos que impedem canalizar o esforço de avaliação do desempenho para um verdadeiro processo de responsabilização pelos resultados. Por exemplo, enquanto em princípio os países adotaram um sistema de orçamentos por programas, na realidade parte importante do orçamento continua refletindo uma classificação funcional-programática que responde à estrutura organizacional.

Embora os avanços tenham sido significativos, ainda não se aprecia, nos casos estudados, um processo de avaliação do desempenho sistemático e contínuo. Com efeito, são programas isolados cuja existência não conduz a um ordenamento automático e articulado das etapas de programação, execução e avaliação. Como veremos mais adiante, a experiência chilena é a que mais se aproxima desse cenário ideal, embora também exija reformas adicionais para consolidar um ordenamento integral e sustentado da administração financeira e das finanças públicas.

As experiências latino-americanas durante a década de 1990 poderiam ser interpretadas como um processo de sensibilização e de desenvolvimento de capacidades institucionais, que, sem dúvida, englobam aspectos essenciais para orientar a reforma do Estado na América Latina.

A seguir apresentamos uma síntese das experiências desenvolvidas em alguns países da região, especificamente na Argentina, no Brasil, no Chile, na Colômbia e na Costa Rica. Este capítulo limita-se a apresentar a natureza e o alcance das diversas experiências, uma vez que uma análise exaustiva iria requerer em cada caso uma investigação específica. Tampouco se pretende analisar a totalidade dos esforços em matéria de modernização do Estado. Em todo caso, como veremos neste capítulo, a experiência acumulada pelos diversos países da região deve ser entendida como um processo de aprendizagem incipiente, no qual o desenvolvimento dos modelos e a existência de projetos, embora não garantam os resultados desejados, demonstram a incorporação da responsabilização pelos resultados como um mecanismo transformador para avançar na construção de um Estado mais estratégico, flexível, moderno e harmonioso.

## Argentina: um sistema de avaliação de programas sociais

A aprovação de uma nova Lei de Administração Financeira (1993) preparou o terreno para promover mudanças institucionais inclinadas a racionalizar o uso dos recursos públicos, facilitar a obtenção dos equilíbrios financeiros e desenvolver sistemas de informação para fortalecer a tomada de decisões. Estabelece-se, como parte do processo orçamentário, a responsabilidade de cada órgão público de incorporar os critérios de economia, eficiência e efetividade no uso dos recursos públicos, assim como a responsabilidade de desenvolver seus próprios mecanismos de acompanhamento e avaliação do gasto.

Essas preocupações foram reunidas na reforma constitucional de 1994, quando a Direção de Avaliação Orçamentária do Escritório Nacional de Orçamento começou a desenvolver e utilizar indicadores para medir a gestão do governo. No entanto, esse esforço viu-se limitado pelo fato de não existir um verdadeiro orçamento por programas.

No caso da Argentina, convém destacar o desenho e a implementação do Sistema de Informação Social, Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais (SIEMPRO). Seu estudo adquire especial interesse, uma vez que no setor social a maioria dos países da região têm urgência para reconstruir uma institucionalidade pública moderna, mais democrática e efetiva, capaz de enfrentar a pobreza, as barreiras geográficas e a exclusão social.

O SIEMPRO é um programa a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Social, instância criada em 1994 como um departamento da Presidência da República, com o objetivo de desenvolver um Sistema Nacional Integrado de Políticas Sociais.

Esse sistema, que contou com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, tem os seguintes objetivos: promover uma mudança na orientação e gerência dos programas sociais; desenvolver e institucionalizar um sistema de gestão integral de programas sociais orientado para resultados; divulgar experiências, oferecer assistência técnica e capacitar os organismos nacionais e provinciais da área social; e incorporar as organizações não-governamentais e outras organizações da sociedade civil.

O SIEMPRO está construído sob um esquema organizacional muito bem estruturado. Conta com dois níveis complementares: um nacional, a cargo de uma Unidade Executora Central, e um nível provincial, a cargo das Agências Provinciais. A Unidade Executora Central dispõe de uma Gerência de Informação, uma Gerência de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais, e uma Gerência de Capacitação e Transferência; cada uma delas

com objetivos, atividades e produtos claramente definidos<sup>27</sup>.

A Gerência de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais constitui o coração do sistema. Sua atividade gira em torno da *gestão integral de programas sociais orientada para resultados*, uma metodologia que pressupõe a articulação dos processos de planejamento, execução e avaliação dos programas sociais, a fim de obter resultados concretos que contribuam para melhorar as condições de vida e o bem-estar da população-alvo. Nas palavras de Novacovsky & Carpio (1998), “(...) a gestão pública pelos resultados é uma mudança na concepção de funcionamento do Estado para medir resultados em função de demandas atendidas e de problemas resolvidos. No campo das políticas sociais esses resultados remetem à obtenção de igualdade e à superação da pobreza e da vulnerabilidade social”.

A gestão dos programas sociais é concebida como um processo contínuo que incorpora a avaliação como uma atividade permanente, a fim de conhecer o grau de avanço, gerar informação para a tomada de decisões, verificar os resultados obtidos e avaliar seu impacto sobre os beneficiários. Incorpora o monitoramento em duas modalidades complementares: por um lado, o automonitoramento, que é responsabilidade de cada órgão executor, e, por outro, o monitoramento estratégico realizado pela Gerência de Monitoramento e Avaliação. A seleção e o desenho de indicadores é assumido como um processo de aprendizagem flexível, que inclui indicadores de processo, de produção, de cobertura e de resultados, com base na informação disponível.

Em geral, o SIEMPRO sustenta-se num enfoque conceitual sólido, que, além disso, dedica especial atenção ao desenvolvimento de sistemas de informação, à disseminação de experiências e à capacitação (oficinas, seminários, cursos etc.).

Entre os principais resultados, encontramos atualmente a consolidação de um sistema de informação sofisticado, que inclui bancos de dados sociais, metodologias sobre focalização, georreferenciamento, pesquisas de desenvolvimento social, assistência técnica e indicadores sociais. Espera-se que esse esforço para centralizar a informação possa contribuir para reduzir a dispersão que geralmente é enfrentada pelos tomadores de decisões ligados ao setor social. E que contribua também com a construção de uma sólida capacidade institucional para renovar a formulação de políticas sociais e o gerenciamento de projetos. Essa ação reflete-se nos serviços de assistência técnica, no desenvolvimento de metodologias e no financiamento para a formulação e aplicação de sistemas de monitoramento

<sup>27</sup> Para uma análise detalhada da estrutura do SIEMPRO e das funções de cada uma das suas unidades, ver SIEMPRO (1997).

e avaliação<sup>28</sup>; na implementação do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM), por meio do qual são registradas informações trimestrais e anuais sobre as diversas atividades dos programas; e, também, num programa permanente de capacitação, tanto em âmbito nacional como provincial<sup>29</sup>. Destaca-se, além disso, o processo de transferência para as agências ou Unidades Executoras Provinciais (UEP), que integram a rede do SIEMPRO.

Nesse contexto, o SIEMPRO marca o início de um esforço sério em esfera nacional, que busca institucionalizar a gestão integral de programas sociais orientada para resultados. Essa ação sobressai-se por sua solidez conceitual, por uma estrutura organizacional funcional, pela incorporação da avaliação como ferramenta de gestão ao longo de todo o ciclo dos projetos, assim como pela relevância que foi dada ao desenvolvimento de uma nova institucionalidade social.

No futuro, o SIEMPRO poderia enfrentar algumas situações que eventualmente debilitariam sua consolidação a longo prazo. Primeiro, a ausência de um sistema de incentivos articulado com a avaliação dos programas sociais, aspecto central para completar o processo de responsabilização. Segundo, que não existe evidência de que essa nova capacidade gerencial esteja articulada a um processo simultâneo para enfrentar a dispersão institucional e a duplicidade de funções e programas, elementos que têm um impacto sensível sobre a eficiência e eficácia do investimento social. Terceiro, o desafio de aprofundar a modernização do processo orçamentário, para garantir que a avaliação dos programas sustente-se em uma adequada vinculação entre políticas e recursos.

## **Brasil: a caminho de uma administração pública gerencial**

A reforma constitucional de 1988 criou as condições para introduzir mudanças substanciais na dinâmica da administração financeira e das finanças públicas do Brasil. Nesse processo, o Congresso conseguiu maior parcela de poder no manejo orçamentário, já que a lei de orçamento remetida pelo Poder Executivo para a sua aprovação deve estar acompanhada de diretrizes em matéria orçamentária e de diretrizes gerais sobre controle, avaliação e prestação de contas. Infelizmente, as mudanças no ambiente político, os desequilíbrios macroeconômicos e,

<sup>28</sup> O SIEMPRO sistematizou metodologias para implementar avaliações de processo, avaliação de resultados, assim como avaliações *ex post* e de impacto.

<sup>29</sup> Contempla uma gama ampla de atividades, entre as quais podemos citar: cursos especializados sobre política e gerência social; seminários sobre gerência social; oficinas sobre coordenação operacional; oficinas regionais de gestão integral orientada para resultados; oficinas de planejamento estratégico em âmbito provincial, entre outros.

mais recentemente, o impacto das crises financeiras, debilitaram a consolidação dos programas implementados para reorientar a modernização do Estado.

Embora o Brasil não conte com um sistema de avaliação e responsabilização pelos resultados formalmente constituído, os avanços mais significativos nessa direção foram impulsionados pelo já extinto Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) durante o período governamental encerrado em outubro de 1998, no contexto do Plano Diretor para a Reforma do Aparato do Estado<sup>30</sup>, cujo objetivo final era promover uma administração pública gerencial, descentralizada e orientada para os usuários.

No entanto, a extinção do MARE não tira o mérito do trabalho realizado. Na verdade, o MARE conseguiu avançar na concepção e no desenho de programas inovadores, que à margem dos resultados obtidos a curto prazo deixaram evidente a urgência de avançar em direção a um modelo de gerência pública renovado, no qual a satisfação da cidadania aparece como o critério fundamental para orientar a modernização institucional. Nesse sentido, a concepção do modelo de administração pública gerencial permitiu reposicionar um conjunto de critérios modernos que poderiam contribuir para repensar a reforma do Estado, tanto no Brasil como em outros países da região.

No âmbito desse esforço, convém mencionar o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, criado em sua oportunidade com o objetivo de introduzir mudanças no sistema de valores do setor público e promover a revisão de processos de trabalho do governo federal para alcançar maiores níveis de eficiência. A estratégia supunha a aplicação de um sistema para avaliar a gestão institucional em função dos valores que orientam a administração pública gerencial: liderança, planejamento estratégico, atenção ao cliente, informação e análise, desenvolvimento e gestão de pessoal, gestão de processos e resultados institucionais<sup>31</sup>. Vale notar que essa proposta incorpora, pelo menos conceitualmente, critérios que geralmente não são contemplados nas estratégias desenhadas para apoiar a transformação do Estado.

<sup>30</sup> Os objetivos do Plano eram os seguintes: aumentar a governabilidade do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa para governar com eficiência e eficácia, orientando os esforços para a satisfação das necessidades dos cidadãos; limitar a ação do Estado naquelas funções que lhe são próprias; transferir do Governo Federal para os estados e municípios as ações de caráter local; e transferir parcialmente do Governo Federal para os estados as ações de caráter regional.

<sup>31</sup> O sistema está desenhado para medir os esforços em direção à excelência, atribuindo a cada um dos critérios uma pontuação específica na avaliação total. Em sua fase inicial, aplicou-se uma prova-piloto que envolveu cinco ministérios: do Trabalho e da Segurança Social; da Saúde; da Agricultura; das Minas e Energia; e da Administração e Reforma do Estado.

Esse Programa de Reestruturação de Qualidade dos Ministérios esteve acompanhado de uma série de projetos que abordavam a modernização e a eficiência pública em diversas óticas: qualidade e participação na administração pública; reestruturação e qualidade para o Poder Executivo Federal; avaliação e premiação da administração pública; sensibilização, educação e treinamento; banco de experiências em qualidade e participação; articulação com estados, municípios e outros poderes; rede de consultores; e conscientização e educação para a cidadania. A esse respeito, e por limitações de espaço, só foram incluídos comentários gerais sobre os princípios em que se sustentaram algumas dessas iniciativas.

Um dos projetos que merece especial atenção é o denominado Avaliação e Premiação da Administração Pública, que contempla um processo de negociação com entidades do setor privado para desenhar sistemas de medição do desempenho da gestão pública, especificamente no que diz respeito à prestação de serviços e à satisfação dos usuários. Com esses sistemas, buscava-se promover uma melhoria contínua na eficiência e na qualidade dos serviços, tomando como referência a percepção dos usuários e o envolvimento da sociedade no controle e fiscalização destes.

Destaca-se, também, a aplicação de Contratos de Gestão, que são concebidos como de domínio público, a fim de que os interessados possam ter acesso à informação e dar continuidade à sua execução. Os Contratos de Gestão foram construídos com base em um modelo de referência, no sentido de que deveriam incluir pelo menos as seguintes informações: as diretrizes estratégicas que orientam a gestão institucional (missão, objetivos estratégicos, metas institucionais); indicadores de desempenho; meios e condições necessárias para a execução dos compromissos assumidos; o sistema de avaliação (responsáveis, instrumentos de avaliação, periodicidade dos relatórios etc.); condições de revisão e suspensão do contrato; estabelecimento das responsabilidades e conseqüências pelo não cumprimento; obrigações da instituição e de outras entidades; condições de vigência e renovação do contrato; e mecanismos de publicidade e controle social.

Por outro lado, verifica-se um esforço impressionante quanto ao desenho e desenvolvimento de sistemas de informação, com destaque para o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Esse sistema, além de outros vinculados à administração dos recursos humanos, aos investimentos públicos e ao registro de fornecedores, diferencia o Brasil de outros países da América Latina nos quais a disponibilidade de informação é muito limitada. Nesse contexto, o Brasil também deu prioridade ao desenvolvimento de indicadores de gestão, mas sua utilidade prática para apoiar a tomada de decisões e melhorar o desempenho público exige como condição necessária sua articulação com o processo orçamentário e com os sistemas de informação, incluindo o referente aos investimentos públicos.

Em síntese, o Brasil nos mostra um processo de experimentação dinâmico sustentado no desenvolvimento e na adaptação de novos mecanismos, que demonstram uma clara intenção de orientar a gestão pública para a satisfação dos usuários e a eficiência. No entanto, não se aprecia um esforço sistemático quanto à avaliação do desempenho público e sua vinculação a um processo de responsabilização pelos resultados. Em geral, prevaleceu um enfoque centrado no controle externo, acentuado pelos problemas de corrupção que levaram à destituição do presidente Fernando Collor em 1992. Por esse motivo, embora desde 1988 o âmbito de ação de Tribunal de Contas tenha se ampliado para incluir o controle e a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial, na prática ele ainda concentra a maior parte de seus esforços no controle da legalidade. Sobressai-se, também, em matéria de avaliação, o trabalho realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entidade que poderia se consolidar como uma instância facilitadora e catalisadora das experiências desenvolvidas nos últimos anos do século XX.

### **Chile: indicadores de gestão vinculados ao orçamento**

Durante a década de 1990, o tema da avaliação desempenhou um papel importante no processo de modernização do Estado. Em geral, podemos afirmar que se trata de um esforço simples, gradual, uniforme e sistemático, aplicado tanto na esfera institucional como na de programas e projetos.

Ao contrário do que aconteceu em outros países da América Latina, o início do tema da avaliação não se apoiou em reformas integrais do sistema de orçamento, mas em decisões políticas, em uma estreita coordenação interministerial e no desenho de instrumentos adequados para a sua implementação. Essa estratégia permitiu um exercício de aprendizagem flexível, cujos avanços registrados e resultados obtidos serviram de parâmetro para identificar futuras reformas legais que se ajustassem às necessidades do processo e garantissem sua consolidação<sup>32</sup>. É comum que os países optem primeiro pela aprovação de reformas legais ambiciosas, cuja contribuição para a transformação da cultura pública é muito pobre justamente porque a capacidade institucional para assimilá-las e implementá-las é limitada.

O Chile conta com um Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública, criado com a finalidade de promover, coordenar e ditar as diretrizes gerais para orientar a modernização do Estado. É integrado pelos Ministérios do Interior, Fazenda, Trabalho e Segurança Social, Secretaria Geral da Presidência

<sup>32</sup> Ver Direção de Orçamento, Ministério da Fazenda do Chile (1998).

(SEGPRES) e Secretaria Geral do Governo. Desde o início da década 1990, destaca-se a coordenação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, e da SEGPRES, com o propósito de estabelecer metas ministeriais para orientar a gestão no sentido da obtenção de resultados.

Nesse contexto, foi relevante a execução do Programa de Modernização da Gestão de Serviços Públicos, implementado pela Direção de Orçamento em 1992. O objetivo central do Programa era avançar de um modelo de gestão centrado nas políticas, instrumentos e procedimentos, para um modelo renovado focado nos resultados, medindo o desempenho institucional em função da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados aos usuários. Para tanto, foi necessário executar programas de capacitação em áreas essenciais, como planejamento estratégico e avaliação de desempenho.

O programa tomou para si o desenho e a implementação de um Sistema de Controle de Gestão, utilizando indicadores de gestão para avaliar o nível de desempenho institucional. Na sua fase inicial, foi aplicado um plano-piloto que incorporou cinco serviços públicos<sup>33</sup>, e as lições aprendidas alimentaram a extensão do sistema, assim como o desenvolvimento de Compromissos de Modernização.

Aliado a essa ação, em 1995 foi iniciado um programa complementar para estabelecer um sistema de metas e indicadores de gestão vinculado ao orçamento nacional, promovido também pela Direção de Orçamento. Esse programa iniciou-se com 26 serviços (incluindo 105 metas e indicadores) e, em 1998, abrangeu 66 serviços (cerca de 285 metas e indicadores). Como parte integral desse esforço, o Ministério da Fazenda dedicou-se nos últimos anos de 1990 a desenvolver um sistema de incentivos aos serviços públicos, com tendência a incorporar incentivos monetários, tanto para o desempenho individual como institucional. Atualmente, esses incentivos são aplicados em instituições como o Serviço Nacional de Alfândegas, o Fundo Nacional de Saúde e o Serviço de Saúde Ambiental, entre outras. Nesse mesmo sentido, em 1997 foi criado o Prêmio Nacional para a Qualidade dos Serviços Públicos, como mecanismo para promover um reconhecimento perante a sociedade do trabalho realizado pelos ministérios na busca da excelência.

Por outro lado, as diversas secretarias assinam a cada ano Compromissos de Modernização, que constituem um acordo para o cumprimento de metas, subscrito entre os diretores dos serviços e o presidente da República. Esse programa apóia-se num processo de planejamento estratégico, sob a coordenação

<sup>33</sup> O plano-piloto incluiu os seguintes serviços: Direção Geral de Bibliotecas, Arquivos e Museus; Direção Geral dos Esportes; Serviço Nacional de Capacitação e Emprego; Serviço Agrícola e de Pecuária; e a Junta Nacional de Auxílio Escolar e Bolsas.

do Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública. Para propiciar a participação social, a assinatura desses compromissos é feita num ato público, no qual são comunicadas à população as metas acertadas. Em 1997 haviam sido subscritos 374 compromissos relacionados com os processos de modernização de 128 instituições públicas. O acompanhamento dos compromissos durante a etapa de execução é feito em conjunto com o respectivo ministério, com relatórios semestrais que têm como objetivo fundamental conhecer o grau de avanço, identificar resistências que possam afetar o cumprimento das metas e tomar decisões para garantir a obtenção dos resultados previstos.

Em síntese, o Chile nos mostra um processo ordenado e planejado, no qual o desenvolvimento dos instrumentos assinalados tem sido complementado por programas de capacitação de funcionários públicos, pela modernização das políticas e dos sistemas de administração de recursos humanos, consultas a usuários e o desenvolvimento de sistemas de incentivos.

Em geral, trata-se de uma experiência que conseguiu avançar gradualmente em direção à integração dos processos de programação, execução e avaliação, articulando esse esforço a um novo sistema de incentivos. Esses esforços são um primeiro passo para conseguir no futuro uma reforma orçamentária condizente com o novo modelo de gestão pública que vem sendo promovido. De fato, a vigência de um orçamento rígido que ainda não reflete um adequado vínculo entre políticas e programas poderia minimizar os benefícios esperados de um processo no qual a flexibilidade orçamentária e a maior responsabilização são aspectos centrais, especialmente para a modernização dos órgãos que não prestam serviços diretamente a seus usuários.

### **Colômbia: um sistema de avaliação de alcance nacional**

Na Colômbia, o processo de modernização do Estado está estreitamente vinculado à reforma constitucional de 1991, que introduziu mudanças substanciais na administração financeira e nas finanças públicas. Nessas mudanças constitucionais destaca-se a obrigação de formular e apresentar o Plano Nacional de Desenvolvimento, que deve incluir o plano de investimentos, assim como a avaliação da gestão e dos resultados da administração pública<sup>34</sup>. Sobressai-se, também, a eliminação do controle prévio, um maior controle do processo orça-

<sup>34</sup> A Constituição Política de 1991 estabelece a avaliação de resultados como um mandato, em conformidade com o indicado em seu artigo 343: "A entidade nacional de planejamento que a lei assinalar terá a seu cargo o desenho e a organização dos sistemas de avaliação de gestão e resultados da administração pública, tanto no que se relaciona com as políticas como com o que se refere a projetos de investimento, nas condições que ela determinar".

mentário por parte do Poder Executivo, a eliminação de recursos que afetam especificamente o orçamento, a descentralização e a participação dos cidadãos.

A Constituição Política ordena o desenho e a implementação de um sistema de avaliação de resultados orientado para o cumprimento dos objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento, responsabilidade legal que é outorgada em 1992 ao Departamento Nacional de Planejamento, por meio do Decreto 2.167.

Nesse contexto, criou-se o Sistema Nacional de Avaliação de Resultados da Gestão Pública (SINERGIA), como um instrumento para dar continuidade ao Plano Nacional de Desenvolvimento e gerar resultados que materializem as aspirações da sociedade colombiana. O SINERGIA surge como uma ferramenta para fortalecer a capacidade gerencial das instituições e promover maior efetividade no cumprimento das metas, das responsabilidades estratégicas e do impacto dessas conquistas na gestão global do Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>35</sup>.

O SINERGIA constitui um modelo de avaliação conceitualmente rigoroso e bem estruturado, desenvolvido sob dois módulos complementares. Um módulo de auto-avaliação de alcance nacional, no qual todas as instituições públicas devem avaliar sua própria gestão e os resultados obtidos na execução de políticas, programas e projetos sob sua responsabilidade. Dessa forma, procura-se consolidar a auto-avaliação como uma prática saudável integrada à atividade institucional, que contribua permanentemente para melhorar o processo de tomada de decisões e o desempenho orientado para resultados. Por outro lado, um módulo de avaliação estratégica de políticas, programas e projetos, externo e seletivo, que consiste na contratação de avaliações independentes. Esse módulo procura não só dar atenção especial a temas que têm impacto estratégico, mas também garantir a transparência do processo de auto-avaliação institucional.

Para apoiar a implementação do módulo de auto-avaliação, o SINERGIA desenvolveu uma metodologia de base para guiar a elaboração do Plano Indicativo<sup>36</sup>, concebido como ferramenta gerencial para ordenar e orientar a atividade das instituições à luz de sua missão e dos objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>37</sup>.

O SINERGIA apóia-se num modelo de gestão pública integral e participativa. A integralidade é entendida como a articulação permanente dos

<sup>35</sup> Ver Departamento Nacional de Planejamento (1995a).

<sup>36</sup> A respeito, a Lei Orgânica do Plano Nacional de Desenvolvimento de 1992, em seu artigo 29, estabelece que todos os organismos da administração pública devem formular um plano indicativo quadrienal com planos de ação anuais, que servirá de base para a avaliação dos resultados.

<sup>37</sup> Ver Departamento Nacional de Planejamento (1995).

processos de programação, execução e avaliação, e também como uma sólida coordenação interinstitucional. Para tanto, o Sinergia contempla a criação de Unidades de Gestão<sup>38</sup> como instâncias nas quais se conseguem acordos sobre parâmetros de avaliação (metas e indicadores) condizentes com os objetivos dos programas e as responsabilidades institucionais, no contexto do Plano Nacional de Desenvolvimento. Do mesmo modo, pressupõe a participação social na definição, execução e avaliação dos planos, de maneira que a gestão institucional fique claramente orientada para satisfazer as demandas sociais.

A Colômbia, igualmente a outros países da região, dedicou especial atenção ao desenvolvimento de indicadores de gestão, aplicando um plano piloto de instituições vinculadas aos setores social e econômico. Do mesmo modo, destaca-se o apoio aos processos de capacitação de funcionários públicos e o desenvolvimento de sistemas de informação inter-relacionados para a tomada de decisões.

Não obstante, apesar da solidez do amparo legal que dá origem ao processo de avaliação da gestão pública e do rigoroso contexto conceitual sobre o qual está construído o SINERGIA, identificam-se problemas que poderiam debilitar a consolidação desse valioso esforço nacional. Por um lado, a ausência de mecanismos que garantam sua vinculação ao processo de formulação orçamentária, já que é preciso assegurar que a alocação de recursos seja condizente com as necessidades das políticas, programas e projetos, e esse aspecto pode limitar a consecução das metas e dos objetivos. Por outro lado, a questão de como avançar da avaliação da gestão pelos resultados para uma efetiva prestação de contas, de maneira que haja incentivos para estimular a produtividade, a eficiência e a economia pública.

Essas preocupações são condizentes com avaliações recentes, que em alguma medida confirmam as fragilidades do processo de programação. “A avaliação do Plano Nacional de Desenvolvimento em abril de 1997 mostrou como a deterioração fiscal do setor público, aliada à rigidez estrutural da gestão, vinha traduzindo-se em dificuldades para a consecução de seus objetivos. Uma espiral de orçamentos superestimados-atrasados-cortados, que havia ampliado a brecha entre o orçamento e o fluxo efetivo de recursos, terminava convertendo a avaliação num processo ilusório” (Gandour, 1998).

Essa situação, após um processo sério de reflexão e análise da realidade fiscal e de suas implicações sobre a eficiência e eficácia do gasto, levou à

<sup>38</sup> As Unidades de Gestão são equipamentos integrados por um representante de cada unidade executora do programa, um representante da unidade técnica correspondente do Departamento Nacional de Planejamento, assim como por representantes de outras entidades públicas e da sociedade civil.

implementação de Acordos de Eficiência, mecanismo concebido como um meio para recuperar o controle do gasto público. Esses Acordos de Eficiência também serviram de veículo para harmonizar o orçamento com os Planos Indicativos, fortalecendo o sentido estratégico do processo de avaliação orientado para os resultados, tomando como referência uma programação mais realista.

Esse mecanismo, mais que uma crítica ensimesmada, revela a capacidade do sistema projetado na Colômbia para alimentar o processo de tomada de decisões, utilizando os resultados obtidos nas avaliações feitas. “Em resumo, o Acordo de Eficiência é o primeiro exercício prático em que algumas das ferramentas metodológicas do Sistema Nacional de Avaliação (SINERGIA) se inserem dentro do processo de tomada de decisões do gasto” (idem)<sup>39</sup>. O documento de Miguel Gandour (1998) inclui uma análise detalhada do contexto no qual surgem os Acordos de Eficiência, sua implementação e os resultados obtidos.

Em síntese, a experiência da Colômbia nos mostra o desenho de um sistema de avaliação conceitualmente rigoroso e bem projetado, que na sua etapa de implementação levanta a necessidade de que todo esforço voltado para promover a gestão pelos resultados e a prestação de contas deve ser construído com base em uma programação sólida e consistente com o processo orçamentário. Essa lição adquire especial importância para os países da América Latina, levando em conta que na maioria dos casos os orçamentos não refletem programas que possam ser vinculados de forma consistente a um processo efetivo e sustentável de responsabilização pelos resultados.

### **Costa Rica: um sistema de avaliação de programas estratégicos**

Em meados de 1994 começou a ser implementado na Costa Rica um sistema de avaliação estratégica da administração pública, a fim de materializar o Programa de Direção Estratégica e Prestação de Contas incluído no Plano Nacional de Desenvolvimento 1994—1998. Nesse contexto, nasceu o Sistema Nacional de Avaliação (SINE), sob a coordenação e condução do Ministério do Planejamento Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN).

Esse sistema foi desenhado com o propósito de dotar a administração pública de um instrumento que lhe permita manter a visão de conjunto a longo prazo, promover o uso racional dos recursos públicos, articular a

<sup>39</sup> As Unidades de Gestão são equipamentos integrados por um representante de cada unidade executora do programa, um representante da unidade técnica correspondente do Departamento Nacional de Planejamento, assim como por representantes de outras entidades públicas e da sociedade civil.

atividade do governo e das instituições públicas em torno das prioridades do desenvolvimento nacional e assentar as bases de um modelo de gestão pública centrado na programação estratégica, na execução com direção e na avaliação dos resultados obtidos.

O SINE consta de três módulos complementares. Um módulo de informação, cujo objetivo é garantir que para o mais alto nível político seja canalizada apenas a informação estritamente necessária para a tomada de decisões. Um módulo de avaliação estratégica, que visa dar continuidade e avaliar os programas prioritários do Plano Nacional de Desenvolvimento. E um módulo de incentivos, a fim de vincular a avaliação de desempenho a estímulos que promovam a eficiência e a economia pública (MIDEPLAN, 1997).

Em conformidade com a metodologia estabelecida, o SINE apóia-se na aplicação de acordos de desempenho anuais subscritos entre o Presidente da República e o diretor correspondente, assinados, além disso, pelos Ministros de Planejamento e da Fazenda como garantidores e facilitadores do processo. Esse acordo anual, denominado Compromisso de Resultados (CDR), é construído com base em uma Matriz de Desempenho Institucional (MDI), na qual se especificam os programas que serão avaliados, incluindo, em cada caso, os critérios de avaliação (indicadores); o valor de cada critério no ano anterior; a meta correspondente para o ano a ser avaliado; a escala de valoração; e o peso relativo do programa na qualificação final do desempenho.

O processo de avaliação estratégica consta de três etapas relacionadas. A primeira é realizada no início do ano e consiste, basicamente, na seleção dos programas que serão analisados, na preparação do CDR e na sua assinatura. A seleção dos programas é realizada no mais alto nível, enquanto a preparação de cada CDR corresponde a cada instituição com o apoio técnico de funcionários da Área de Avaliação e Acompanhamento do MIDEPLAN. A segunda etapa implica o monitoramento dos programas e a geração de relatórios sobre o grau de avanço e os problemas identificados. A terceira etapa é levada a cabo quando termina o ano e consiste em processar a informação sobre os resultados obtidos, determinar o nível de desempenho institucional e dos programas avaliados, bem como apresentar o relatório final à Presidência da República.

Para avaliar os programas estratégicos, a Matriz de Desempenho Institucional inclui uma escala de valoração com cinco níveis de desempenho, estabelecendo desde o início uma relação entre os possíveis resultados e a qualificação correspondente. A cada programa é aplicada uma qualificação individual que varia entre o valor "1", correspondente a um nível de desempenho deficiente, e o valor "5", para um desempenho excelente. Depois, utilizando o peso relativo de cada programa, o sistema gera uma qualificação institucional.

Sua aplicação foi iniciada em 1996 com um plano-piloto que encampou oito entidades públicas, todas elas relacionadas com áreas do setor social: educação, saúde e moradia<sup>40</sup>. O plano foi executado considerando o fato de que uma das metas globais do governo empossado era a recuperação do gasto social per capita. Essa primeira experiência permitiu introduzir mudanças substanciais no desenho dos CDR, aplicados em 1997, ano em que o SINE foi estendido a um total de 18 instituições e incluído como experiência o primeiro CDR setorial aplicado ao setor de moradia.

Ao lado do SINE, destaca-se o desenvolvimento de outros instrumentos complementares, como os Compromissos de Gestão<sup>41</sup> da Caixa Costarriquense de Seguro Social (CCSS), destinado a apoiar o processo de desconcentração do sistema nacional de saúde, que consistem em acordos assinados entre os Hospitais Nacionais e as Clínicas de Saúde com a administração central da CCSS, destacando-se a incorporação de usuários a partir de 1999 nas Juntas de Saúde, como órgãos responsáveis por zelar pela qualidade dos serviços.

Um dos principais pontos fortes é a possibilidade de unificar a gestão do governo e das instituições em torno dos programas prioritários de caráter nacional. E adquire importância porque, apesar dos desequilíbrios fiscais que a Costa Rica experimentou durante 1994—1998, foi possível racionalizar o gasto público e evitar que os recursos públicos fossem atribuídos preferencialmente ao financiamento da rotina e da inércia institucional, o que permitiu neutralizar os cortes de aplicação geral que são usualmente adotados pelos Ministérios da Fazenda em situações de crise. A gradualidade em sua aplicação constitui também um aspecto central que contribuiu para aperfeiçoar o processo, particularmente no que diz respeito ao estabelecimento de metas e de indicadores para avaliar o desempenho.

Entre as principais fragilidades convém mencionar que a Costa Rica não conseguiu promover uma reforma orçamentária que garanta um processo de alocação de recursos condizente com esse novo modelo de gestão pelos resultados. O orçamento continua reproduzindo a estrutura institucional, e o congresso aprova o detalhe dos itens considerando que o orçamento é construído com base na classificação econômica do gasto, fato que limita consideravelmente o processo de tomada de decisões. Do mesmo modo, e apesar dos esforços realizados em matéria de modernização institucional, não foi possível melhorar a coordenação

<sup>40</sup> Uma análise detalhada da sua aplicação no setor social encontra-se em Garnier & Mora (1999).

<sup>41</sup> Uma análise detalhada sobre os Compromissos de Gestão no setor de saúde da Costa Rica encontra-se em Sojo (1998).

entre os Ministérios de Planejamento, Fazenda e a Controladoria Geral da República, devido a questões legais que se sobrepõem como consequência de um contexto legal disperso, confuso e em alguma medida obsoleto.

Tampouco foi completado o desenho do módulo de incentivos, de modo que, por enquanto, este limitou-se ao reconhecimento público dos resultados obtidos. No entanto, a primeira avaliação operacional do SINE, realizada em 1997, produziu resultados interessantes que evidenciam o início de um processo de mudança na cultura pública. De fato, com base na consulta feita aos gerentes dos diversos programas avaliados, sobre os fatores que determinaram o sucesso ou o fracasso de sua gestão, aparece em primeiro lugar o estabelecimento de prioridades e metas; em segundo lugar, sua divulgação entre os funcionários públicos de todos os níveis; e, em terceiro lugar, a disponibilidade dos recursos. Nesse sentido, aprecia-se uma mudança substancial em termos da gestão pública, levando em conta que, tradicionalmente, os diretores assinalavam que o não cumprimento das metas e dos objetivos devia-se exclusivamente à disponibilidade de recursos e não à limitada capacidade de programação e execução institucional.

Embora se trate de um processo que requer ajustes para a sua consolidação, o SINE conseguiu superar as mudanças políticas ocorridas em maio de 1998, e o novo governo adotou-o como instrumento de gestão pública.

## 5. LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS FUTUROS

Ao longo do presente estudo, insistiu-se que a responsabilização pela introdução da lógica dos resultados constitui um mecanismo para apoiar a reforma e a modernização do Estado, mas que sua efetividade e transparência exigem avançar na construção de um ambiente institucional que garanta a sua consolidação.

A seguir, apresenta-se uma síntese das principais lições aprendidas, em seus aspectos normativos e operacionais. Embora existam diferenças de grau de um país para outro, em geral mostram um panorama próximo da situação atual.

### Sobre o contexto legal

- a. No caso da Colômbia, por exemplo, a avaliação da gestão pública por resultados sustenta-se em uma reforma constitucional recente, mas os avanços foram lentos apesar de contar com um instrumento conceitualmente rigoroso; já no caso do Chile aprecia-se um processo muito mais consistente e sistemático, cujo início não foi determinado por uma reforma legal em particular.

b. A longo prazo, no entanto, a modernização do sistema orçamentário e de controle constitui um aspecto essencial para garantir um processo de responsabilização integral e efetivo, que seja benéfico tanto para a sociedade como para o governo. Ao analisar as experiências latino-americanas, encontramos pelo menos cinco sinais que confirmam a necessidade de aprofundar simultaneamente as reformas do sistema de administração financeira e de finanças públicas:

- A limitada flexibilidade no manejo orçamentário dificulta o processo de tomada de decisões, assim como o cumprimento das metas e objetivos dos programas. Isso implica o desafio de redefinir as relações entre o Poder Executivo e Legislativo e os mecanismos de controle parlamentar, de maneira que o Poder Executivo disponha gradualmente de maior liberdade em troca de maior responsabilização. Do mesmo modo, é preciso criar as condições para que gerentes ou responsáveis pelos programas públicos tenham maior flexibilidade no uso dos recursos, e que esta fique sujeita a maior responsabilidade pessoal pelos resultados obtidos.
- A limitada vinculação entre política, programas, recursos e resultados, considerando que prevalecem métodos de programação orçamentária rígidos que não permitem avançar nessa direção. Embora a maioria dos países tenha adotado um sistema de orçamento por programas, na prática os orçamentos não refletem programas concretos, mas reproduzem a estrutura funcional e organizacional das diversas instituições públicas.
- A necessidade de simplificar e modernizar os sistemas de controle interno e externo, como parte integral de uma nova gestão pública baseada no princípio de maior delegação, maior flexibilidade no uso dos recursos públicos e maior responsabilização pelos resultados obtidos. Isso implica enfrentar a sobreposição de competências entre os processos de auditoria interna, controle externo e avaliação de resultados, devido à falta de coordenação entre as entidades que conduzem cada um desses processos.
- A desarticulação dos processos de programação, execução, controle e avaliação dos recursos públicos, situação que dá origem a uma gestão pública fragmentada e dispersa.
- A ausência de um sistema de incentivos moderno, que permita vincular esses incentivos monetários e não monetários à produtividade, à eficiência e à economia pública. Explica-se, assim, portanto, por que muitos dos programas chegam até a etapa de medição do desempenho, mas não conseguem completar o processo de responsabilização pelos resultados.

- c. A responsabilização pelos resultados, no entanto, à margem das reformas legais promovidas, requer decisão e vontade política para sua aplicação. O desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho, por mais novos que estes sejam, carece de sentido se a instituição que os cria não tem peso político para garantir sua implementação. A efetividade dos sistemas de mecanismos de responsabilização que temos estudado é determinada pela forma segundo a qual estes se vinculam ao processo de tomada de decisões no mais alto nível político. A responsabilização pelos resultados aplica-se de cima para baixo, começando com os diretores, descendo para o escalão intermediário de comando e finalmente até os funcionários responsáveis pela execução direta das ações.

### Aspectos operacionais

- a. A condução de um processo efetivo de responsabilização pelos resultados pressupõe o desafio de desenvolver uma sólida capacidade institucional, processo no qual a capacitação dos recursos humanos é fundamental. Embora a responsabilização pelos resultados seja em essência um processo de aprendizagem que deve ser aperfeiçoado no tempo, não pode ser realizado num ambiente institucional obsoleto e desgastado, dominado pela inércia e pela rotina. Para abandonar o modelo de gestão pública centrado na administração dos recursos e avançar para um modelo centrado na satisfação dos usuários e nos resultados, não basta aprovar reformas legais e organizacionais. É necessário um processo de capacitação e sensibilização que envolva governantes, diretores, gerentes e funcionários públicos.
- b. Os processos de avaliação e responsabilização pelos resultados pressupõem a formação de uma equipe de profissionais especializados, independentemente do nível de descentralização do sistema adotado. A integração de equipes multidisciplinares é fundamental para romper a tendência tradicional de centrar a atenção nos aspectos estritamente financeiros e contábeis. É preciso dispor de pessoal com visão de conjunto e a longo prazo, e com capacidade para analisar a evolução do país, do Estado e da sociedade.
- c. Um aspecto que por enquanto não está claro, ou pelo menos é caracterizado por um desenvolvimento lento, é o que se relaciona com o fortalecimento dos mecanismos que permitem a participação social no processo de tomada de decisões, assim como na fiscalização e no controle das instituições nas diversas áreas de ação governamental. Um dos problemas centrais é o desenvolvimento de instrumentos de participação social que se ajustem

mais às necessidades de funcionários públicos que às necessidades da população ou dos grupos chamados a exercer esse direito. É necessária uma participação da cidadania inteligente, informada e oportuna.

- d. A gradualidade na aplicação de instrumentos alternativos de responsabilização por resultados constitui outro fator determinante. Os programas de aplicação geral, que pretendem ser perfeitos desde o início, em geral são os que fracassam ou geram resultados marginais.
- e. A coordenação interinstitucional num processo de responsabilização por resultados é fundamental, especialmente no caso de programas públicos nos quais intervêm diversas entidades públicas. Se as regras do jogo não estão claramente definidas, a responsabilidade dilui-se e a ausência de visão de conjunto converte-se num gargalo para o cumprimento dos objetivos e a consecução das metas propostas. Essa situação apresenta-se com frequência no setor social, no qual a tendência para aplicar programas que dêem atenção integral aos grupos beneficiários envolve diferentes instituições.
- f. Finalmente, um aspecto que merece especial atenção relaciona-se com o desenvolvimento de instrumentos para avaliar o desempenho institucional e individual. A experiência internacional revela que o desenho e aperfeiçoamento das metodologias é um processo gradual e flexível, que deve se ajustar às necessidades e à natureza dos programas e das instituições. A avaliação deve ser institucionalizada como uma ferramenta gerencial para a tomada de decisões e não como um mecanismo rígido e inflexível. O ideal é que cada órgão consiga desenvolver seus próprios sistemas de auto-avaliação, de maneira tal que se ajustem às suas necessidades e não se convertam em uma camisa-de-força imposta por agentes externos que desconhecem a dinâmica institucional.

Os avanços em matéria de responsabilização pelos resultados na América Latina são realmente significativos. No início dos anos de 1990, a medição do desempenho público e a responsabilização pelos resultados era um assunto ausente da agenda política regional. Atualmente, não só ocupa um lugar prioritário nos fóruns internacionais e regionais, como se encontram resultados e experiências concretas que podem iluminar o caminho para retomar a senda que conduz a uma nova gestão pública. A responsabilização pelos resultados surge como um veículo para avançar em direção a uma institucionalidade democrática e participativa, na qual a eficiência e a eficácia do Estado na América Latina reflita-se não só nos equilíbrios fiscais, mas fundamentalmente no bem-estar social e na integração das sociedades latino-americanas.

## BIBLIOGRAFIA

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. (1997) *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washinton, D.C., Escritório de Avaliação (EVO), março.

CALVO, Flor. (1997) *Canadá: su experiencia en evaluación*. Documento de trabalho. San José, Costa Rica, Ministério de Planejamento Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN).

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. (1998) *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago do Chile, Nações Unidas.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEJAMENTO. (1995) *Plan Indicativo: una herramienta de gestión*. Bogotá, Colômbia.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEJAMENTO. (1995a) *SINERGIA: gestión pública orientada a los resultados*. Bogotá, Colômbia, Direção de Orçamento.

MINISTÉRIO DA FAZENDA DO CHILE. (1998) *Evaluación del desempeño de servicios públicos: bases que fundamentan los incentivos institucionales*. CEPAL, Oficina sobre avaliação da gestão do gasto público. Chile, Compêndio de Documentos.

GANDOUR, Miguel. (1998) *El Acuerdo de Eficiencia: la experiencia colombiana reciente en el re-diseño institucional del gasto público*. CEPAL, Oficina sobre avaliação da gestão do gasto público. Chile, Compêndio de Documentos.

GARCÍA, Arturo. (1995) *Evaluación de resultados, modernización institucional y participación ciudadana*. Apresentação realizada no Encontro Sul-americano sobre Avaliação e Controle de Resultados na Gestão Pública. Cartagena de Indias.

GARNIER, Leonardo e MORA, Mario. (1999) *Compromisos de resultados en el sector social, su aplicación en Costa Rica*. In: Revista del CLAD, Reforma y Democracia. nº 13.

GORE, Al. (1997) *Business like government: lessons learned from America's best companies*. In: National Performance Review, outubro.

GUTIÉRREZ, Militza. (1997) *Experiencia de Inglaterra: evaluación de los servicios gubernamentales*. Documento de trabalho. San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

MIDEPLAN. (1997) Sistema Nacional de Evaluación - SINE. Área de Evaluación y Seguimiento. Serie MIDEPLAN/SINE, nº 1. San José, Costa Rica.

MORA, Mario. (1998) *Hacia una cultura institucional basada en el rendimiento de cuentas: el caso de Costa Rica*. CEPAL, Seminário sobre avaliação da gestão do gasto público. Chile, Compendio de Documentos.

NOVACOVSKY, Irene e CARPIO, Jorge. (1998) *Una nueva institucionalidad para la gestión de las políticas sociales*. CEPAL. Seminário sobre avaliação da gestão do gasto público. Chile, Compendio de Documentos, CEPAL.

OCDE. (1997) *Gobiernos en Transición: Reformas en la Administración Pública de países de la OECD*. Paris, França.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. (1992) *La reinvenção del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona, Espanha.

PETREI, Humberto. (1997) *Presupuesto y control - Pautas de reforma para América Latina*. BID. Washington, D.C.

QUESNEL, Jean. (1997) *Evaluación y rendimiento de cuentas*. Apresentação realizada no Seminário sobre Gestão Pública Moderna. San José, Costa Rica.

SIEMPRO (1997) *Sistema de Información, monitoreo y evaluación de programas sociales*. Presidencia de la Nación, Secretaria de Desarrollo Social.

SOJO, Ana. (1998) *Hacia unas nuevas reglas del juego: los compromisos de gestión desde una perspectiva comparativa*. CEPAL, Serie de políticas sociales, nº 27.

WOODS, David. (1997) *Implementing the New Zealand financial management reforms*. Apresentação no Seminário sobre gestão pública moderna. San José, Costa Rica.