

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

OSVALDO MALDONADO SANCHES

A MENSURAÇÃO MULTIDIMENSIONAL COMO
REQUISITO ESSENCIAL À AVALIAÇÃO DO
DESEMPENHO DE ORGANIZAÇÕES ESTADUAIS

MONOGRAFIA APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RIO DE JANEIRO, 1988

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A MENSURAÇÃO MULTIDIMENSIONAL COMO
REQUISITO ESSENCIAL 'A AVALIAÇÃO DO
DESEMPENHO DE ORGANIZAÇÕES ESTADUAIS

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR
OSVALDO MALDONADO SANCHES

198808 871

T/EBAP 8211m



1000051392

E

APROVADA EM 08.04.88.

PELA COMISSÃO JULGADORA:

EDUARDO O. DAPIEVE, DIRETOR DE ESTUDOS

BIANOR S. CAVALCANTI, PROFESSOR

ENRIQUE J. SARAVIA, PROFESSOR

Sanches, Osvaldo Maldonado, 1943 -

A Mensuração Multidimensional como Requisito Essencial
à Avaliação do Desempenho de Organizações Estaduais.
Tese de Mestrado submetida à EBAP/FGV, Rio de Janeiro,
1988.

197 p.

1. Administração Pública - Brasil. 2. Planejamento e Programação - Estados. 3. Controle - Mensuração de Resultados. 4. Avaliação de Desempenho - Organizações Produtivas Estaduais. 5. Mensuração de Empreendimentos - Categorias de Parâmetros e Indicadores. 6. Mensuração Multidimensional - Conceitos e Elementos Articuladores. 7. Unidades de Mensuração - Tipos e Caracterizações.

I. Monografia

CDD

R E S U M O

A monografia adota como ponto de partida a existência de grande precariedade nos processos e estruturas de mensuração e avaliação de desempenho no setor público. Em sua parte inicial ela analisa, com base na literatura especializada, as principais limitantes, inadequações e problemas dos sistemas e processos utilizados para tais fins. Em seguida, através de pesquisa bibliográfica e de análises sobre fontes primárias de dados, demonstra que existem ainda sérios problemas na caracterização conceitual dos termos-chave utilizados nos processos de mensuração e de avaliação. Além disso, põe em evidência que as limitadas abordagens sobre quantificação de resultados são dispersas, incompletas e nem sempre suficientemente claras. No que se refere ao desempenho das organizações o trabalho põe em evidência que a literatura em geral o situa como expressável através de conceitos limitados e confusos como os de eficiência e eficácia.

O cenário da abordagem é delimitado pelo enfoque da administração pública na perspectiva da Teoria dos Sistemas, sendo ela vista como organização complexa integrada por cinco sistemas básicos: político, jurídico, técnico, operacional e gerencial (este último abrangendo os subsistemas de planejamento e programação e de controle e avaliação). A visão sistêmica, entretanto, é questionada quanto a sua usual perspectiva uni ou bidimensional. Disso decorre a caracterização do Sistema Governo Estadual numa perspectiva multidimensional capaz de acomodar, simultaneamente, as dimensões funcional-legal, institucional, situacional e espa-

cial, quando focado pela ótica dos agentes públicos; e as dimensões satisfatoriedade (do resultado), adequabilidade (locacional do empreendimento), e razoabilidade do (caráter estatal da atividade), quando focado pela ótica dos cidadãos.

Da integração da análise sobre a área problema com os pressupostos e fundamentos inerentes ao referencial teórico adotado emerge a idéia central da abordagem, qual seja, a de que a efetiva avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos órgãos públicos em termos de produção de resultados, bem como da conformidade, convergência e contributividade de tais resultados depende -- além da decisão política de empreendê-la -- da adoção de uma abordagem multidimensional. Tal abordagem há de ser suficientemente ampla para dar guarida à clara explicitação das políticas públicas, ao exercício do planejamento na perspectiva do controle, ao emprego de estruturas de mensuração adequadas à quantificação dos resultados nas várias dimensões relevantes, às percepções dos usuários sobre a adequabilidade dos resultados e à utilização de recursos humanos suficientemente preparados e motivados, bem como a outras exigências de caráter subsidiário.

Após o delineamento do contexto teórico da abordagem, objeto do Capítulo I da Monografia, tem início a investigação propriamente dita. Seu escopo é a avaliação do desempenho organizacional e envolve a revisão dos fundamentos básicos, problemas conceituais, dimensões relevantes e pré-requisitos à efetivação de consistentes e expressivas avaliações de desempenho. Orienta-se, portanto, para o oferecimento de resposta às seguintes indagações:

- a) *Quais os fundamentos teóricos e práticos mais consistentes para a avaliação de desempenho no âmbito governamental ?*
- b) *Quais os requisitos que devem ser preenchidos para que seja possível a articulação e operação de tais sistemas ?*
- c) *Quais as dimensões dos empreendimentos públicos que possuem maior relevância para fins de avaliação do desempenho ?*

Contudo, tais delineamentos são precedidos de uma apreciação sobre a magnitude do setor público na sociedade brasileira e sobre a utilidade da avaliação para o aprimoramento dos métodos gerenciais, dos métodos de alocação de recursos, e dos processos conexos à elevação das performances. Tal conjunto coloca em evidência ser mais do que justificável que se empreendam esforços na adequada avaliação das organizações do governo.

No que tange aos requisitos apontados pela literatura como desejáveis em sistemas de avaliação o capítulo analisa atributos como a ausência de caráter punitivo, respaldo da direção superior, flexibilidade, estabilidade, confiabilidade, orientação para resultados de consumo externo, adesão a objetivos, e auto-limitação. A questão da multidimensionalidade do desempenho e da imprecisão que caracteriza os conceitos usualmente empregados na evidência das performances organizacionais é, igualmente, objeto de específica apreciação. A limitação do enfoque unidimensional é demonstrada com base em referências bibliográficas e as dimensões **eficiência, eficácia e efetividade** são objeto de apreciação crítica e delineamento conceitual mais preciso. Ao lado destas três outras dimensões do desempenho organizacional são objeto de específica caracterização conceitual: **contributividade, convergência e conformidade.**

O Capítulo III trata dos procedimentos mais usualmente empregados na mensuração de realizações governamentais, quer na etapa de programação, quer na de avaliação. As apreciações respectivas são efetuadas com base na literatura americana, francesa e brasileira, bem como nas experiências levadas a efeito nos sistemas de orçamento e informações gerenciais do Estado do Paraná no período 1973 - 1983. O propósito básico deste Capítulo é o de situar os métodos de mensuração empregados no setor público, pondo em evidência as dificuldades, deficiências e problemas operacionais mais frequentemente encontrados nos processos respectivos. Visa, igualmente, o delineamento de caracterizações aceitáveis para os parâmetros de mensuração (indicadores, índices, padrões, grandezas e medidas) e a evidenciação das qualidades que os mesmos devem possuir. Orienta-se, portanto, para a resposta às seguintes indagações:

- a. Quais são as indicações teóricas e práticas mais consistentes em termos de mensuração no âmbito governamental ?*
- b. Como podem ser caracterizados os parâmetros de mensuração mais frequentemente usados no setor público ?*
- c. Quais os fatores e circunstâncias que limitam, dificultam ou impossibilitam a mensuração das ações governamentais ?*

A análise empreendida sobre a literatura técnica revela a inexistência de dúvidas sobre a importância da adequada mensuração dos empreendimentos, uma vez que a grande maioria dos tratadistas de administração lhe atribuem caráter fundamental. Porém, similar nível de concordância é identificado com relação às deficiências ainda existentes na mensuração das ações governamentais. De um modo geral as apreciações colocam em evidência que a atividade possui ainda muitos aspectos a serem objeto de um melhor equacionamento.

Dentre as inadequações são objeto de específica apreciação o caráter formal e unidimensional das mensurações, a ênfase no uso de unidades síntese associadas a determinadas organizações públicas (km pavimentados, casas construídas etc.), e as limitações das auto-avaliações. Em termos de contingências que limitam ou dificultam a mensuração são enfocados o caráter multi-propositivo da maioria das organizações públicas, o fato de que em muitos programas os custos e resultados se dividem em várias categorias e são de difícil caracterização, o usual despreparo das equipes técnicas, a incorporiedade de certos resultados (serviços, por exemplo) e as dificuldades da apropriação dos aspectos qualitativos dos resultados. Quanto aos problemas operacionais, além dos subjacentes aos aspectos assinalados, são considerados desde a insuficiente articulação dos conceitos conexos aos processos de mensuração até as questões aparentemente mais simples como a eleição das unidades de medida, a definição de metodologias para produção de indicadores agregados e o mascaramento de informações por manipulações estatísticas.

A parte relativa à tipologia de parâmetros se desenvolve de modo a oferecer uma caracterização conceitual articulada destes elementos, promovendo até mesmo algumas categorizações. Assim, a mensuração é conceituada de forma mais precisa, de modo a não ser confundida com a simples numerologia que as organizações costumam a apresentar em contraste com as de anos anteriores. Os parâmetros de mensuração são apresentados como compreendendo os indicadores, índices, padrões, grandezas e unidades de medida. Os indicadores são desdobrados em quatro categorias: de entradas, de resultados, de estado e de gestão; os índices em três: econômicos, sociais e

institucionais; os dados e grandezas em duas: quantitativas e qualitativas; e as unidades de medida em três: de trabalho, de produto final e de rendimento.

O segmento final do capítulo aborda a questão dos requisitos desejáveis nos parâmetros e estruturas de mensuração, adotando como pressuposto básico o de que tais elementos devem de possuir certas qualidades para que possuam real valor. O trabalho põe em evidência que as várias abordagens sobre as qualidades intrínsecas desejáveis nos indicadores compartilham um núcleo comum que abrange atributos como utilidade, validade, confiabilidade, atualidade, fidelidade, neutralidade, agregabilidade, disponibilidade, exatidão e clareza; evidencia, também, que além destes existem outros atributos igualmente importantes, como, por exemplo: a objetividade, a expressividade, a sensibilidade, a relevância, a verificabilidade e a credibilidade. Estes requisitos são objeto de apreciação caracterizadora e de fundamentação, ao lado de considerações sobre a conveniência de auto-limitação e de gradualismo, como regras de bom senso, na implantação de sistemas de informação, de avaliação e de controle em geral.

O Capítulo IV se orienta para a articulação preliminar de uma estrutura apropriada à mensuração multidimensional do desempenho de organizações públicas estaduais, bem como para o delineamento dos requisitos de que tal estrutura deve se revestir para operar satisfatoriamente. Tal delineamento é realizado com base na literatura especializada, nos aspectos considerados nos capítulos precedentes e na experiência profissional do investigador, buscando oferecer resposta às seguintes indagações:

- a. Quais os fatores, circunstâncias e procedimentos mais relevantes para a mensuração multidimensional com vistas à avaliação do desempenho?*
- b. Quais os requisitos de que se deve revestir uma estrutura de mensuração multidimensional orientada para a avaliação de desempenho ?*

O Capítulo se inicia com uma avaliação sobre o caráter multidimensional das realizações governamentais. Em seguida é empreendido, ainda que com caráter exploratório e preliminar, o delineamento dos elementos articuladores de uma estrutura orientada para a mensuração sob tal perspectiva. Assim, coloca-se em destaque, como de grande importância para a efetividade das mensurações e avaliações, a existência da decisão política de avaliar o desempenho, a categorização das organizações, o posicionamento institucional da gerência do sistema, a regionalização das ações e empreendimentos, a definição dos pré-requisitos para a avaliação, explicitação dos objetivos do processo, o desenvolvimento dos critérios de avaliação, e a seleção das dimensões relevantes para a avaliação.

Como dimensões relevantes para a avaliação do desempenho de organizações produtivas estaduais são adotadas a eficiência (rentabilidade), eficácia (produtividade), efetividade (adequabilidade), contributividade (aderência a políticas), convergência (contribuição a objetivos planejados) e conformidade (compatibilidade com missões legais), indicando-se a possibilidade de que, dependendo da conjuntura, outros atributos possam assumir igual ou maior importância do que os assinalados. Tais dimensões são analisadas individualizadamente quanto às suas peculiaridades e correlacionadas, de modo referencial, a indicadores e unidades de medida capazes de expressá-las.

Na sequência são referenciadas algumas exigências de natureza institucional -- relativas à forma de organização e funcionamento do setor público -- que se afiguraram como de importância maior para a operacionalidade de estruturas de avaliação multidimensional do desempenho, compreendendo coisas como:

- a) disponibilidade de estrutura sistêmica que comporte a constituição de subsistemas setoriais de avaliação;
- b) existência de processos de planejamento e seu exercício na perspectiva do controle;
- c) existência de processos decisórios ajustados à perspectiva da avaliação multidimensional;
- d) clara e sincrética articulação das políticas públicas (se elas não forem entendidas não há como esperar observância);
- e) estabelecimento de um canal de franca e aberta articulação com os órgãos setoriais;
- f) uniformização dos prazos e das periodicidades de atualização dos dados, indicadores e informações;
- g) compatibilidade das normas de agregação e desagregação de dados com as técnicas peculiares a cada setor de atividades;
- h) disponibilidade de meios para a checagem das informações prestadas pelas organizações, com vistas ao controle sobre a confiabilidade dos dados, indicadores e subsistemas;
- i) difusão do sistema como instrumento gerencial prestigiado pela administração superior;
- j) contínuo treinamento do pessoal envolvido nas atividades de planejamento, mensuração e avaliação.

Com base em tais delineamentos são oferecidas algumas conclusões e recomendações. Sua tônica principal é a demonstração da importância da adequada mensuração e da avaliação de desempenho para as gerências do setor público e para a sociedade de um modo geral. O substrato do Capítulo V, sendo uma resultante da investigação global, envolve, simultaneamente, a sinopse dos aspectos mais importantes salientados nos demais capítulos e a produção de observações derivadas de inferências realizadas

independentemente de clara referência ou conexão às abordagens precedentes. Em termos sincréticos as conclusões e recomendações articulam posições como as seguintes:

- a) E' preciso resistir à tentação de iniciar os sistemas com estruturas sofisticadas e mirabolantes.
- b) A estratégia mais correta e funcional para a implementação de sistemas de mensuração e avaliação é a de aproximações sucessivas (gradualismo).
- c) A preocupação básica no delineamento dos sistemas deve ser a sua adaptação à realidade do Estado considerado, sem o que ele não terá operacionalidade e/ou utilidade.
- d) A observância, seja com maior ou com menor rigor, dos pré-requisitos e exigências institucionais delineados pela abordagem constituem elementos fundamentais para o sucesso dos sistemas -- sem isso não há sentido falar em avaliação e, muito menos, em avaliação multidimensional.
- e) Não basta mensurar melhor e avaliar o desempenho segundo modelos mais abrangentes, é necessário comunicar de modo apropriado os resultados das avaliações à coletividade.
- f) E' preciso usar melhor os sistemas para o apoio aos decisores focais, rompendo com o tradicionalismo e criando mecanismos mais ajustados ao perfil de tais decisores;
- g) As dificuldades existentes no aprimoramento dos processos de mensuração e de avaliação do desempenho não são justificativas válidas para a falta de ação, pois a sociedade está repleta de coisas complexas que o engenho humano foi capaz de viabilizar.

Porém, as investigações comprovam que nada disso será possível sem a disponibilidade de recursos humanos especificamente qualificados e motivados, visto que o pessoal técnico constitui a pedra angular sobre a qual se apoiam os sistemas gerenciais. Lamentavelmente esta área é identificada como enfrentando uma situação crítica nos governos estaduais. As evidências coletadas sugerem que, contrariamente ao que ocorreu na década dos 70, os programas de treinamento encetados nesta década tem sido modestos em quantidade e pobres de conteúdo na maior parte dos Estados brasileiros.

O trabalho questiona a alegação de que uma melhor caracterização dos objetivos e sua mensuração em várias dimensões (ex-ante e ex-post) afeta o processo de negociação política. A percepção é de que tais procedimentos apenas deslocam tais negociações no tempo, sem prejuízos à sua efetivação, com a vantagem de enriquecer os processos decisórios de caráter alocativo. Questiona, igualmente, o pressuposto de que a constituição de organizações monopolísticas no setor público seja efetivamente vantajosa em termos econômicos e sociais, sugerindo que se pense em estruturas em recíproca competição dentro da base territorial, operando sob um referencial mais abrangente de desempenho.

A partir da constatação de uma quase total inarticulação dos processos de administração da informação no setor público, o trabalho propõe a urgente estruturação de setores especializados em administração da informação nas organizações públicas, ao lado das funções tradicionais de administração de pessoal, da produção, financeira etc.

E reconhecido, entretanto, apesar das limitações apontadas, que algumas áreas de governo têm usado instrumentos possibilitadores de avaliações superiores às que eram efetuadas no passado. Como exemplos disso são apresentados os casos da SANEPAR e TELEPAR. A primeira ampliando seu sistema de avaliação de modo a incluir preocupações importantes como a satisfação do usuário e a responsabilidade social, e a última inovando em termos de criação de canais diretos de comunicação com a sociedade e no desenvolvimento de uma ética peculiar de atendimento público e de prestação de contas à coletividade. Porém, não obstante o mérito

de tais experiências, estas não suprem a principal deficiência dos processos de avaliação do Governo, o fato de serem realizados de dentro para fora, isto é, segundo a perspectiva dos próprios agentes públicos.

O trabalho acolhe como premissa válida a de que os sistemas situados dentro do próprio setor público são precários e tendentes à percepção seletiva. Portanto, situa como indispensável que se promova o desenvolvimento de estruturas que possibilitem a verificação da autenticidade dos resultados por órgãos externos. Nesse sentido verifica-se que a existência de um Legislativo independente e atuante, de um Judiciário ágil e de uma imprensa livre são elementos fundamentais, inclusive pelo seu papel na preservação dos sistemas de freios e contrapesos peculiares aos sistemas democráticos.

Quanto às dificuldades iniciais e à existência de fragilidades nos sistemas de avaliação de desempenho, o estudo assinala que tais devem ser consideradas como contingências naturais ao seu processo de institucionalização. E' fora de dúvida que o campo da mensuração e avaliação possui ainda uma série de paradoxos e dificuldades, mas o simples fato do seu exercício tende a auxiliar no seu equacionamento. Existe, por certo, um longo caminho a ser percorrido; porém, como afirma o antigo provérbio Chinez, "a mais longa das caminhadas começa com um simples passo".

AGRADECIMENTOS

A geração de uma monografia consubstancia um processo que se inicia muito antes e que finda muito depois do Curso a que ela se relaciona. Portanto, é natural que ela seja influenciada pelas diferentes tipos de contribuições obtidas ao longo de tal processo. Por outro lado, como é peculiar a todo empreendimento intelectual de um certo porte, a produção de uma Tese tende a ser marcada por alternados períodos de otimismo e pessimismo. Em ambos, o conselho de cautela, o estímulo para limitar a abordagem, e o incentivo para ir adiante constituem ajudas de valor inestimável. Assim, desejo expressar minha gratidão a todos os amigos, professores e colegas cujas críticas, incentivos e sugestões contribuíram para transformar este projeto em realidade.

De um modo muito especial desejo registrar a minha gratidão àqueles que tornaram possível esta jornada: **Carlos Octávio Valente Aymoré**, cujo exemplo, visão, e confiança abriram para mim novas oportunidades profissionais; **Belmiro Valverde Jobim Castor**, cujo dinamismo e competência me propiciaram uma enriquecedora experiência profissional no Governo do Paraná; **Herbert Antonio Age José**, cujo companheirismo se estendeu desde o envolvimento em minha habilitação ao Mestrado até ao sistemático estímulo à efetiva produção da monografia; **Vilson Ronald Ribas Deconto**, cujo incentivo e suporte institucional foram decisivos para a viabilização de minha ida à EBAP; e **Lourival Zagonel dos Santos**, cuja seriedade, apoio e confiança me propiciaram uma fabulosa experiência de trabalho no Senado Federal e o acesso ao programa na SUNYA, no decorrer do qual este trabalho pôde ser finalmente concluído.

Sou grato a todos os professores da EBAP pela produtiva e edificante convivência. Para com alguns deles, contudo, o meu débito de gratidão é maior em razão das extraordinárias contribuições auferidas. Assim, registro especial agradecimento aos Professores **Eduardo Dapieve**, meu prezado Diretor de Estudos, cujo Curso nos propiciou acesso a um abrangente elenco de relevantes conceitos e cuja pragmática orientação facilitou a articulação desta monografia; **Luciano Zajdsznajder**, cujos Cursos nos equiparam para avaliar as organizações no seu substrato mais profundo; **Enrique Saravia**, cuja pragmática abordagem das estatais nos dotou de visão mais abrangente sobre os múltiplos papéis dessas instituições; **Diogo Lordello de Mello**, cuja dedicação à causa municipalista e fecunda visão sobre a organização governamental brasileira enriqueceram sobremaneira o nosso Curso; e **Bianor Cavalcanti**, cujas indicações sobre a literatura mais relevante em avaliação de programas propiciaram adequado balizamento às nossas pesquisas.

Aos colegas de EBAP **João Bosco Medina** e **José Luiz da Silva Campos** o agradecimento pelas construtivas críticas na etapa inicial do projeto e pelo constante estímulo; e à prezada colega **Maria Helena Barboza Correa** a gratidão pelo apoio no encaminhamento da monografia junto à EBAP, suprimindo, com sua habitual competência, a minha impossibilidade de fazê-lo pessoalmente.

Meus agradecimentos finais vão para **meus pais** e **minha família**. Suas contribuições se estendem para bem além do contexto acadêmico e profissional ao qual o trabalho mais propriamente se relaciona. Para **Albina**, minha esposa, cumpre-me creditar também o diligente envolvimento na revisão editorial do texto.

- I N D I C E -

RESUMO	3
AGRADECIMENTOS	14
CAPITULO I - INTRODUÇÃO	19
1. Caracterização do Estudo e Seus Objetivos	19
2. O Contexto Teórico da Abordagem	29
3. Pressupostos Assumidos	41
4. Metodologia	46
5. Delimitação da Abordagem	49
CAPITULO II - AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL: CARACTERIZAÇÃO E PRE-REQUISITOS	53
1. A Magnitude do Setor Público na Sociedade Atual	53
2. Fundamentos Teóricos e Práticos da Avaliação de Desempenho	58
- Finalidade e Utilidade do Controle e Avaliação	60
- Abrangência do Controle	63
- Requisitos Básicos dos Sistemas de Avaliação	65
- Estágios Básicos do Controle	68
- Requisitos dos Critérios de Avaliação	71
3. Uma Análise das Múltiplas Dimensões do Desempenho	73
- Eficiência, Eficácia e Efetividade	77
- Contributividade, Convergência e Conformidade	85
4. Pré-requisitos à Avaliação do Desempenho	89
- Interesse em Avaliações Realistas	90
- Sistemas de Planejamento Operativo	92
- Articulação e Difusão de Políticas Públicas	93
- Adequada Fixação e Difusão dos Objetivos	96
- Envolvimento das Gerências na Montagem do Sistema	100
- Compatibilidade do Sistema ao Tipo de Organização	101
- Recursos Humanos Preparados para a Função	102
- Adequada Seleção de Parâmetros Relevantes	103
- Articulação de Adequados Métodos de Mensuração	105
CAPITULO III - A MENSURAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS GOVERNAMENTAIS: UMA ANALISE	107
1. A Prática da Mensuração de Resultados no Governo	107
- A Importância da Mensuração	108
- Clamores Acerca das Deficiências	109

2. Inadequações Usuais, Limitantes e Problemas Operacionais na Efetivação de Mensurações	111
- Limitações e Dificuldades	113
- Problemas Operacionais	117
3. Categorias de Parâmetros e Unidades de Medida	122
- Tipologias de Indicadores	125
- Tipologias de Índices	127
- A Importância da Adequação dos Padrões	128
- Dados Quantitativos e Qualitativos	130
- Escalas Nominais, Ordinais e Intercalares	132
- Unidades de Medida	134
- Seleção de Indicadores e Unidade de Medida	136
4. Requisitos Desejáveis nos Parâmetros e Estruturas de Mensuração	138
CAPITULO IV - A MENSURAÇÃO MULTIDIMENSIONAL - UM DELINEAMENTO EXPLORATORIO	145
1. Fundamentos da Mensuração Multidimensional	145
2. Elementos Articuladores da Estrutura Multidimensional	150
- Decisão Política de Avaliar o Desempenho	151
- A Categorização das Organizações	152
- Atenção à Dimensão Espacial das Realizações	153
- O Nível em que se Situa a Gerência do Sistema	154
- A Motivação dos Agentes Centrais e Setoriais	156
- A Seleção de Dimensões Relevantes para Avaliação	157
3. Peculiaridades na Expressão de Cada Dimensão	158
- Avaliação da Eficácia	160
- Avaliação da Eficiência	161
- Avaliação da Efetividade	162
- Avaliação da Contributividade	165
- Avaliação da Convergência	166
- Avaliação da Conformidade	167
- Avaliação de Outras Dimensões Relevantes	169
4. Exigências Institucionais na Implementação do Sistema	169
CAPITULO V - CONCLUSOES E RECOMENDAÇÕES	175
BIBLIOGRAFIA	191

LISTA DE TABELAS E ILUSTRAÇÕES

Ilustração nº 1: Modelo do Sistema de Administração Pública	30
Ilustração nº 2: O Sistema Gerencial e seus Subsistemas	31
Ilustração nº 3: Modelo de Sistema Administrativo	33
Ilustração nº 4: Perspectiva Multidimensional de Sistema Executivo Estadual	35
Ilustração nº 5: A Organização e seus Ambientes	37
Ilustração nº 6: Modelo de Sistema Produtivo	41

CAPITULO I

I N T R O D U Ç Ã O

"Se uma coisa existe, ela existe numa certa quantidade. Se ela existe numa certa quantidade, ela pode ser mensurada."

E. L. THORNDIKE (1935)

"São as propriedades das coisas que são mensuráveis, não elas próprias."

P. W. BRIDGMAN (1927)

1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO E SEUS OBJETIVOS

As citações acima nos remetem à uma problemática tão antiga quanto fundamental. Curiosamente, no entanto, pouco tem sido feito para o seu equacionamento. Elas se referem a uma questão que é crítica para a existência dos entes -- sejam eles humanos ou artificiais --, a mensuração. Com efeito, a sociedade em que vivemos é altamente valorativa daquilo que é mensurável. Daí decorre vivermos em permanente processo de avaliação, seja ela quantitativa ou qualitativa. A completa percepção desse fenômeno tem determinado a produção de assertivas extraordinárias, como a de Davis (1974:357): "A mensuração é básica para a experiência humana; nos pensamos, movemo-nos e agimos em termos de quantidades de tempo, distância e valor." De precisão irretocável.

Essa familiaridade, porém, não torna a questão mais simples, pois o processo de quantificação qualificada das propriedades das coisas tende a crescer em dificuldade na medida em que se pluralizam as coisas e suas espécies se personalizam.

A Escolha do Tema

A investigação que efetuamos sobre a bibliografia pertinente à avaliação de organizações e programas, à programação orçamentária, ao controle e à estruturação de sistemas de informação gerencial colocou em evidência que as noções relativas à quantificação -- em especial as relacionadas com os empreendimentos do setor público -- se acham bastante dispersas e inarticuladas. Além disso, a existência de um grande número de pontos obscuros quanto à maneira mais apropriada de mensurar os empreendimentos governamentais, também sugerida pela literatura especializada, reforçou a nossa convicção acerca da oportunidade de efetuar estudos orientados ao melhor delineamento da questão. A apropriada mensuração tem sido reconhecida como uma das bases da informação adequada e, esta última, como recurso fundamental para o aperfeiçoamento dos processos decisórios de caráter alocativo. Basta uma rápida revisão na literatura técnica relativa à orçamentação, à análise de projetos de investimentos, aos processos estratégicos e à avaliação de programas para comprovar tal assertiva. Não obstante, são poucas e dispersas as indicações operacionalizáveis acerca dos meios mais satisfatórios para articular as informações com vistas a subsidiar tais processos, bem como para tornar mais fidedignas as mensurações de resultados.

A necessidade de avanços neste campo é enfatizada por Massuda (1982:46) ao comentar que um insumo tão importante como a informação não pode continuar a ser tratado de forma tão amadorística. Mais do que isso, sugere ele, que do mesmo modo como na sociedade industrial se atribuiu ao controle dos tempos e movimentos um caráter básico, na sociedade da informática a capacidade de medir melhor, de forma mais representativa e extensiva, deve ser caracterizada como um dos requisitos fundamentais.

Quanto à avaliação de desempenho a percepção inicial foi de que esta envolve uma série de outras questões, algumas quiçá mais importantes do que a mensuração adequada das dimensões relevantes dos eventos, como, por exemplo, a existência de decisão política de submeter a administração pública aos ritos de controle. Com efeito, existe ainda muita relutância nos escalões decisórios quanto à esta questão, particularmente em razão da crença de que o controle pode criar vulnerabilidades exploráveis por adversários políticos se os seus mecanismos e fluxos não forem adequadamente balanceados. Porém, na impossibilidade de apreciar todas essas questões considerou-se que seria mais produtivo analisar apenas os aspectos mais relevantes à mensuração aplicada à avaliação, atacando apenas residualmente os demais aspectos associados ao tema, em especial os que tenham caráter de pré-requisito ou exigência institucional.

A razão determinante da investigação foi a constatação da existência de um nível insatisfatório de articulação e de abrangência nas abordagens teóricas relacionadas com a mensuração de empreendimentos governamentais, em especial daquelas referidas

a avaliação do desempenho de organizações públicas, bem como ao fato das referências bibliográficas acerca do tema se acharem tremendamente dispersas, quase não existindo estudos sobre a questão da mensuração de empreendimentos no âmbito dos governos estaduais brasileiros.

Assinale-se, entretanto, que a abordagem não pretende chegar à constituição de qualquer sistema de absoluta racionalidade. Como tem sido assinalado por autores como Herbert Simon, Ira Sharkansky e tantos outros, tal propósito é inatingível em organizações complexas. O seu objetivo é considerar criticamente alguns dos fatores que podem contribuir para que as decisões governamentais sejam mais adequadas às demandas do interesse público. Porém, se é verdade que os administradores aprendem com a prática, é indispensável que existam mecanismos adequados à avaliação de suas decisões para que os elementos essenciais à aprendizagem se façam presentes. Isso requer não apenas a seleção de formas de mensurar a performance, mas também a produção de comportamentos mais indutores a tais processos. Além disso, é preciso ter em mente que qualquer sistema orientado para a avaliação contínua das organizações só faz sentido e tem importância se algum administrador de nível significativo o considera útil e dele se utiliza, bem como se os benefícios por ele gerados são maiores do que os seus custos de operacionalização.

O Problema e Sua Relevância

A questão da insuficiente articulação das abordagens teóricas relacionadas com a mensuração das realizações das orga-

nizações públicas e, conseqüentemente, da problemática da avaliação do desempenho tem sido colocada com grande frequência pelos teóricos do campo da administração. A tal respeito é particularmente feliz a assertiva de Schultze (1974:6), d tão válida hoje quanto na ocasião em que foi emitida, ou seja: "Os programas de governo raramente dispõem de mecanismos automáticos de avaliação que indiquem quando uma atividade deixou de ser produtiva ou poderia ter tido a sua produtividade aumentada, ou ainda, poderia ser substituída vantajosamente por outra atividade. Contrariamente a empresa privada vale-se do lucro e da competição (...). Embora imperfeito, o sistema é basicamente sólido no setor privado e praticamente não existe no setor público."

De nossa parte, além de concordar com tal postura, cabe observar que as avaliações sobre o desempenho do setor público --nas poucas vezes realizadas -- tem repousado em índices tipicamente econômicos -- expansão do PIB, incremento na produção industrial, variação no volume das exportações etc -- que às vezes nada tem a haver com a ação do governo da época; ou estão fortemente referidas às realizações em si mesmas -- km de estradas construídas, vagas mantidas, títulos de terra distribuídos etc. No que tange às metas sociais, o habitual tem sido a sua definição de modo excessivamente genérico, inexistindo padrões do que se deva controlar através de procedimentos que mensurem mais do que uma só dimensão das realizações. Ao que parece isso ocorre, em parte, porque os executivos vão tomando as decisões na medida em que os problemas lhes são apresentados -- quase sempre sem suficiente articulação --, não cuidando para que as decisões se revistam dos elementos adequados para o controle sobre

sua implementação. Tal fenômeno deve ter muito a haver com a elevada recorrência das decisões dos gerentes públicos.

Apenas tais elementos já seriam suficientes para justificar um maior empenho no aprimoramento dos sistemas de mensuração de resultados e de avaliação dos resultados das organizações públicas. Existem, porém, outros aspectos a fundamentar tal necessidade. Um deles é a instrumentalidade que possui o controle -- cujo principal recurso é a mensuração -- na realimentação do processo de planejamento e na melhor organização da ação pública.

Outro aspecto que contribuiu para a atribuição de importância ao estudo do tema foi a constatação de que, pelo menos em apreciável parcela das organizações públicas, não existe uma clara percepção acerca das múltiplas interrelações das decisões inerentes a cada empreendimento público (projetos, atividades, obras e ações). Ocorre que cada iniciativa governamental, quase sempre, é conexa a mais de um dos propósitos estabelecidos pelo governo e balizada, simultaneamente, por várias políticas públicas (de emprego, tecnológica, energética, fiscal, ambiental etc.). Tais fatos, de per si, são suficientes para sugerir que uma tal multitude de determinantes não possa ser expressa e avaliada através de uns poucos indicadores tradicionais, bem como para recomendar a busca de alternativas melhor estruturadas.

A questão da avaliação de desempenho se torna ainda mais complexa quando se observa que a gestão da máquina pública, especialmente no caso dos Estados, se processa quase sempre através de políticas pouco explícitas e, frequentemente, até mesmo de

articulação contraditória (elas são mais do tipo resultante do que do intencional-indutivo), gerando perplexidade não apenas junto aos segmentos empresariais privados, como também dentro dos próprios órgãos públicos. A consequência disso, além do evidente empobrecimento dos processos decisórios, é a falta de clareza e especificidade na fixação de objetivos e de metas programáticas globais e setoriais, bem como na definição das expectativas de realização para cada unidade organizacional. Tal fato, por si mesmo é suficiente para comprometer a efetivação de utilitárias avaliações do desempenho e da adequação das avaliações efetuadas. O paradoxal da situação é o fato dela ocorrer num ambiente que padece de crônica escassez de recursos, no âmbito do qual se faz necessário buscar o máximo rendimento (social e econômico) nas alocações. Porém, para que se obtenha um adequado rendimento nas alocações de recursos é necessário que as metas sejam não apenas situadas no tempo, na base territorial e relacionadas à concretização de objetivos bem definidos, mas também, que elas sejam seletivamente quantificadas e qualificadas.

Importância do Estudo

Além das razões implícitas nas considerações já efetuadas, por si mesmas suficientes para expressar a utilidade potencial da investigação, parece-nos que o trabalho possui relevância até mesmo pelo simples fato de orientar-se para a reunião articulada de informações básicas sobre uma área de inequívoca relevância para as práticas da administração pública. Porém, sua importância deriva também do fato de que quando se abordam os temas de programação, controle e gerência a questão da mensu-

ração é, quase sempre, omitida -- embora se lhe atribua grande valoração -- sendo tratada como se ela fosse profundamente conhecida e plenamente sistematizada para fins de operacionalização, quando, na realidade, o que ocorre é justamente o contrário.

Outro aspecto relevante acerca do tema é a sua atualidade, haja vista que a avaliação de desempenho das organizações públicas adquire particular significação em contextos de plenitude democrática. Sob tal realidade o Legislativo -- com suas prerrogativas e responsabilidades tradicionais -- e as outras instituições da sociedade se credenciam para exigir do Governo os elementos necessários ao exercício do controle sobre suas ações. Estas práticas salutaras -- inerentes ao consagrado princípio de "checks and balances" -- permitem evitar que os mandatos sejam exercidos com arbitrariedade e induzem a condutas orientadas para a busca de elevadas performances, respeito às preferências da sociedade e para uma melhor compreensão do interesse público. A geração de tais elementos, entretanto, requer adequada mensuração, sistematização dos processos de avaliação e comportamentos institucionais adequados. Aspectos que constituem o principal objeto da investigação que caracteriza a presente abordagem.

Outro aspecto, por si mesmo suficiente para conferir importância ao estudo, é a percepção de que o não cumprimento das exigências legais de controle programático -- definidas pela Constituição (Art. 71) e pela Lei nº 4.320 (Art. 75, III) -- decorre, em grande medida, da inexistência de metodologias claramente delineadas, que indiquem não só como mensurar os empreendimentos das organizações (ex-ante e ex-post), mas também as van-

tagens políticas, gerenciais, técnicas e administrativas de se contar com bons sistemas de avaliação.

Trata-se portanto, da investigação de um problema concreto e relevante -- dada a frequência que com ele se deparam as administrações estaduais e quiçá as dos demais níveis de governo --, bem como ajustada às demandas dos tempos atuais.

Finalidade do Estudo

O estudo dos problemas da mensuração e da avaliação de desempenho encetado por esta monografia tem por finalidade, sobretudo, a de contribuir para uma melhor sistematização das fragmentárias abordagens sobre a matéria -- frequentemente conflitantes -- dentro de um todo pensado no contexto da realidade técnica, administrativa e institucional dos estados brasileiros. Além disso, longe de ser apenas um esforço acadêmico, tem por fim a geração de elementos úteis e operacionalizáveis para aqueles que operam com a quantificação e qualificação das programações e resultados no âmbito do setor público.

Objetivos do Trabalho

Pode-se dizer que o objetivo básico do estudo é o de colocar o tema em evidência -- delineando um contexto teórico no âmbito do qual a questão da mensuração de resultados e da avaliação do desempenho possa ser apreciada de forma consistente e articulada. Além disso, visa ele a apreciação crítica das várias problemáticas associadas à questão, justificável pelo caráter

angular da mensuração para as várias das funções administrativas, com vistas à geração de elementos propiciadores de maior clareza e melhor entendimento desta área de conhecimentos e práticas tão importantes para o dia a dia da administração.

Em termos mais específicos, pode-se dizer que os objetivos da investigação se expressam e caracterizam pela resposta a sete indagações básicas, ao mesmo tempo detalhadoras e delimitadoras da área problema, quais sejam:

- a) Quais os fundamentos teóricos e práticos mais consistentes para a avaliação de desempenho no âmbito governamental ?
- b) Quais os requisitos que devem ser preenchidos para que seja possível a articulação e operação de tais sistemas ?
- c) Quais as dimensões dos empreendimentos públicos que possuem maior relevância para fins de avaliação do desempenho ?
- d) Quais as indicações teóricas e práticas mais consistentes em termos de mensuração no setor público ?
- e) Como podem ser caracterizados os parâmetros de mensuração mais frequentemente usados no setor público ?
- f) Quais os fatores e circunstâncias que limitam, dificultam ou impossibilitam a mensuração de ações governamentais ?
- g) Quais os fatores, circunstâncias e procedimentos mais relevantes para a mensuração multidimensional com vistas à avaliação do desempenho? ¹

1 Entende-se como multidimensional a mensuração orientada para a simultânea consideração de várias dimensões de um mesmo resultado ou fenômeno (eficiência com que são usados os recursos, eficácia em termos de geração de produtos, adequação do produto às demandas dos usuários, contributividade às políticas públicas, convergência com o planejamento etc) através de indicadores e padrões previamente selecionados e adequadamente caracterizados quanto à sua significação e maneira de emprego.

h) Quais os requisitos de que deve se revestir uma estrutura de mensuração multidimensional orientada para a avaliação de desempenho ?

Por outro lado, se espera que a abordagem produza questões, indicações e recomendações suficientemente embasadas, pertinentes ou desafiadoras, para incentivar a realização de investigações adicionais por outros pesquisadores.

2. O CONTEXTO TEORICO DA ABORDAGEM

Conforme sugerido por Kuhn (1978:71), os conceitos básicos essenciais ao balizamento da prática não são inteligíveis no vazio. E necessário que exista um paradigma abrangente capaz de funcionar como cenário delimitativo, ainda que imperfeito, para que seja possível promover uma articulação inteligível dos mesmos. A experiência acadêmica e a vivência prática do dia a dia comprovam a autenticidade de tal assertiva. Assim, como passo inicial, tentaremos, na ausência de um paradigma genericamente aceito, delinear o contexto teórico, o referencial, o cenário dentro do qual a abordagem será desenvolvida.

O tema da investigação -- mensuração de resultados e avaliação do desempenho -- é abordado, nesta monografia, enfocando-se a administração pública sob a perspectiva da Teoria dos Sistemas, segundo a caracterização teórica articulada por Dock &

Luchsinger (1976:1/78), complementada por outras abordagens, conforme se acha indicado ao longo das apreciações. A administração pública é tomada como uma organização complexa, conformando um macrossistema integrado por cinco sistemas básicos: político, jurídico, técnico, operacional e gerencial. Este último, de maior interesse ao tema, é entendido como um "Managerial System" -- de acordo com a caracterização efetuada por Katz & Kahn (1978:55) -- e abrangendo, segundo a estrutura desenvolvida por Bretas & Caravantes (1979:221), um conjunto de sete funções, sendo duas estratégicas (articulação e planejamento, três administrativas (coordenação, controle e organização) e três de relacionamento (liderança, comunicação e desenvolvimento de pessoal).

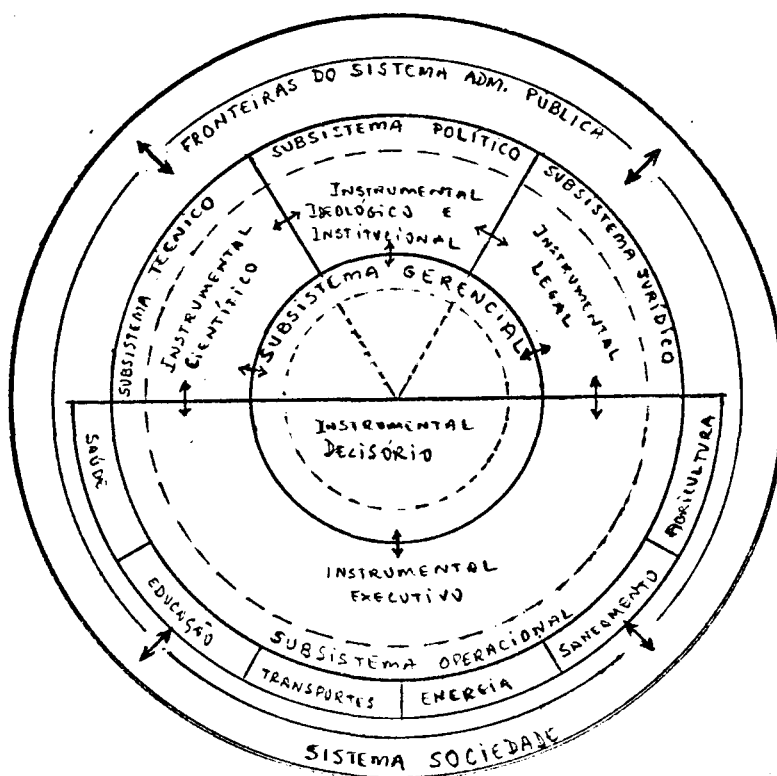
Essa configuração é adotada com plena consciência do seu caráter referencial, haja vista que, conforme ressaltado por Sharkansky (1974:11) "o sistema administrativo não é um conjunto de padrões fixos nos quais os administradores se empenham em relações documentadas com o ambiente. O sistema é uma estrutura conceptual cujo objetivo é auxiliar o estudo da administração pública." O uso do enfoque sistêmico não significa qualquer garantia de uniformidade de comportamento, destinando-se, muito mais, a fornecer uma estrutura capaz de presidir a identificação das tendências gerais e dos casos divergentes a estas, bem como a compreensão dos fatores que produzem tal divergência. Ademais, deve ser lembrado que certos subsistemas interagem apenas com alguns outros do sistema respectivo enquanto outros possuem um elevado grau de integração, sendo relevantes para todas as unidades do sistema. De qualquer modo, a percepção foi de que a Teoria dos Sistemas seria mais adequada para interpretar e expre-

sar a complexa dinâmica da administração pública do que os conceitos conexos à abordagem reducionista, em geral mais limitados.

Como noção de organização complexa (sistema aberto de ação social) é acolhida a caracterização delineada por Van Der Ven (1979:6), qual seja: "um sistema constituído de diferentes formas de estruturas e processos, no âmbito do qual os decisores promovem séries interativas de escolhas a partir da observação do ambiente, das pessoas, dos recursos, do trabalho e de um ciclo repetitivo de obtenção e distribuição de "inputs" e "outputs"."

Essa articulação conceitual pode ser melhor visualizada através do modelo bidimensional delineado a seguir, articulado a partir da categorização de sistemas definida por Katz & Kahn (1978:51/59) com relação ao funcionamento das organizações.

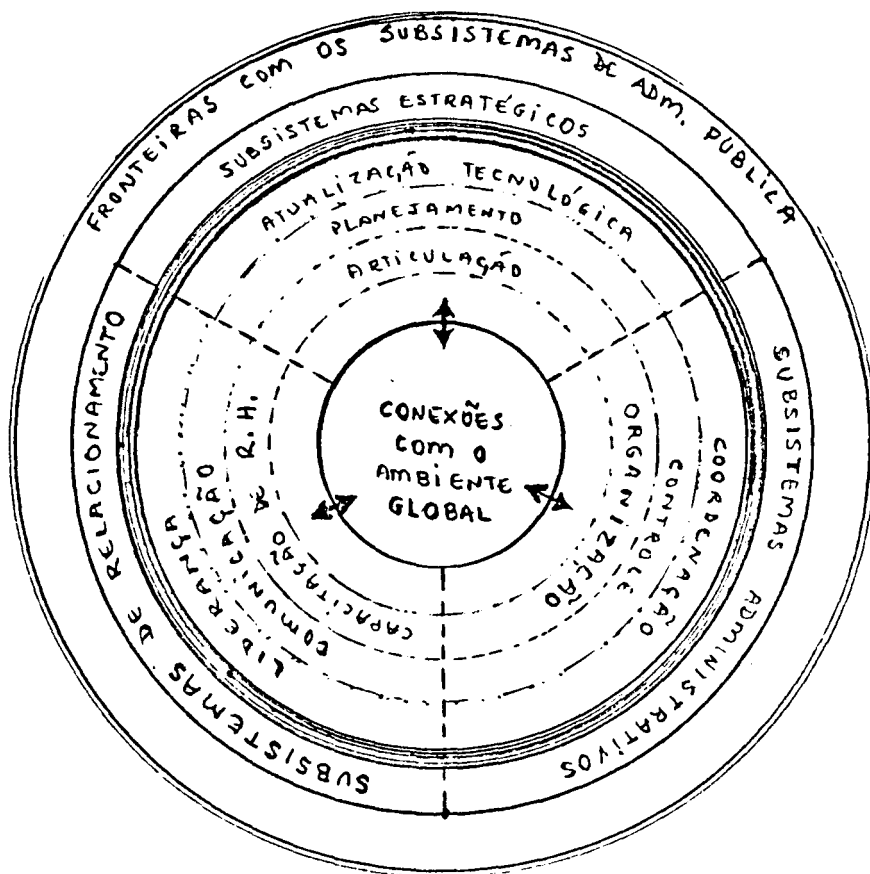
MODELO DO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Os Sistemas de Planejamento e Programação e de Controle e Avaliação são entendidos como subsistemas do Sistema Gerencial, assumindo-se que neste tanto a função de planejamento quanto a de controle dependem de padrões e estruturas de mensuração para o adequado exercício dos papéis respectivos, conforme indica Bessa (1980:7) com grande propriedade ao delinear as funções gerenciais típicas à empresa moderna.

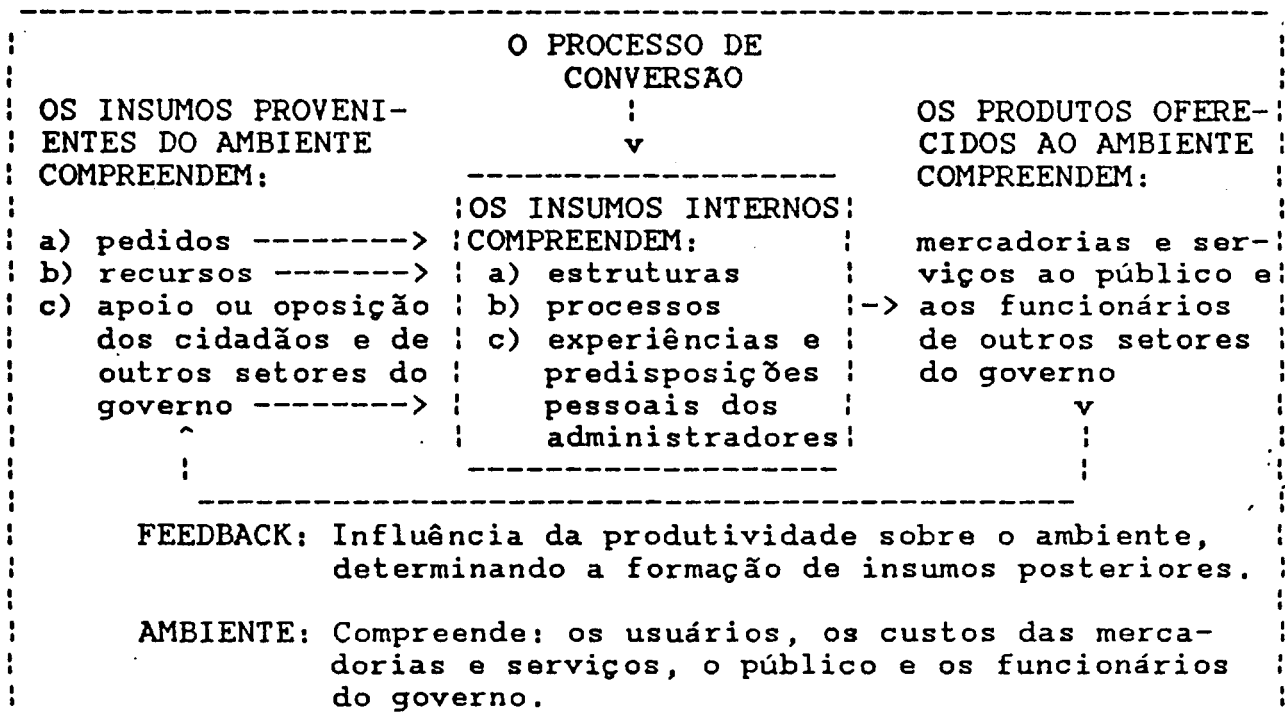
O Sistema de Informação, por sua vez, é percebido como parte (subsistema) do sistema de planejamento, contando com ramificações em todo o sistema de administração pública -- que constitui o seu ambiente -- afetando-o e sendo por ele afetado.

O SISTEMA GERENCIAL E SEUS SUBSISTEMAS



Como modelo típico de Sistema Administrativo é adotado o proposto por Sharkansky (1974:10), delineado a seguir, definido pelo autor como "a combinação da unidade administrativa com todos os elementos e processos que interagem com a unidade, isto é, o ambiente, os insumos, os produtos, os processos de conversão e os mecanismos de realimentação."

MODELO DE SISTEMA ADMINISTRATIVO



Tal construção, como se pode perceber, é de orientação marcadamente racional, merecendo, conforme ressalta o próprio autor (1974:78), as seguintes restrições: "O modelo racional é amplamente respeitado pelos indivíduos e grupos que tecem considerações sobre as atividades do governo (...) O resultado que se espera com ele são políticas integradas que se completam, antes que políticas conflitantes umas com as outras. Entretanto, seu emprego é dificultado por uma série de constrangimentos (...) Os

fatores que dificultam a tomada de decisões racionais -- escolhas entre cursos alternativos de ação -- incluem: a variedade dos problemas que podem ser percebidos no ambiente de um órgão; os numerosos objetivos e políticas possivelmente viáveis; o alto custo das informações; os interesses pessoais, ideológicos e profissionais dos formuladores de políticas; desarmonias estruturais e procedimentos divergentes que ocorrem em unidades administrativas." Não há razão para que se estranhe isso, visto que, como observa Simon (1946:70) com grande propriedade, "A racionalidade completa é um objetivo inatingível para os autores das decisões administrativas em quaisquer espécies de problemas que não sejam aqueles mais simples".

O Sistema de Planejamento é tomado como tendo no orçamento-programa o principal instrumento do subsistema de programação -- propiciador das bases para o controle da eficácia na alocação dos recursos e na obtenção de resultados em consonância com os planos -- e englobando vários outros subsistemas, a saber: de planejamento estratégico, de formulação de políticas, de fixação de objetivos e de acompanhamento. O Sistema de Controle, por sua vez, é considerado sob uma dupla perspectiva: interna e externa. A perspectiva INTERNA é tomada na abordagem, caracteristicamente, como de auto-avaliação (com suas limitações usuais), abrangendo preocupações de ordem gerencial (eficiência e contributividade), programática (eficácia e convergência) e administrativo-legal (conformidade). A perspectiva EXTERNA, por sua vez, se orienta para os processos de fora para dentro, possuindo como elemento focal a questão da efetividade organizacional, isto é, o valor que a sociedade atribui aos produtos e ao comportamentos da organização.

No seu conjunto abrangem como preocupações centrais: a avaliação de resultados, a identificação de desvios, a determinação do acatamento à políticas, a identificação de mudanças conjunturais, a realimentação do processo de planejamento e o respeito às prescrições formais e disposições legais.²

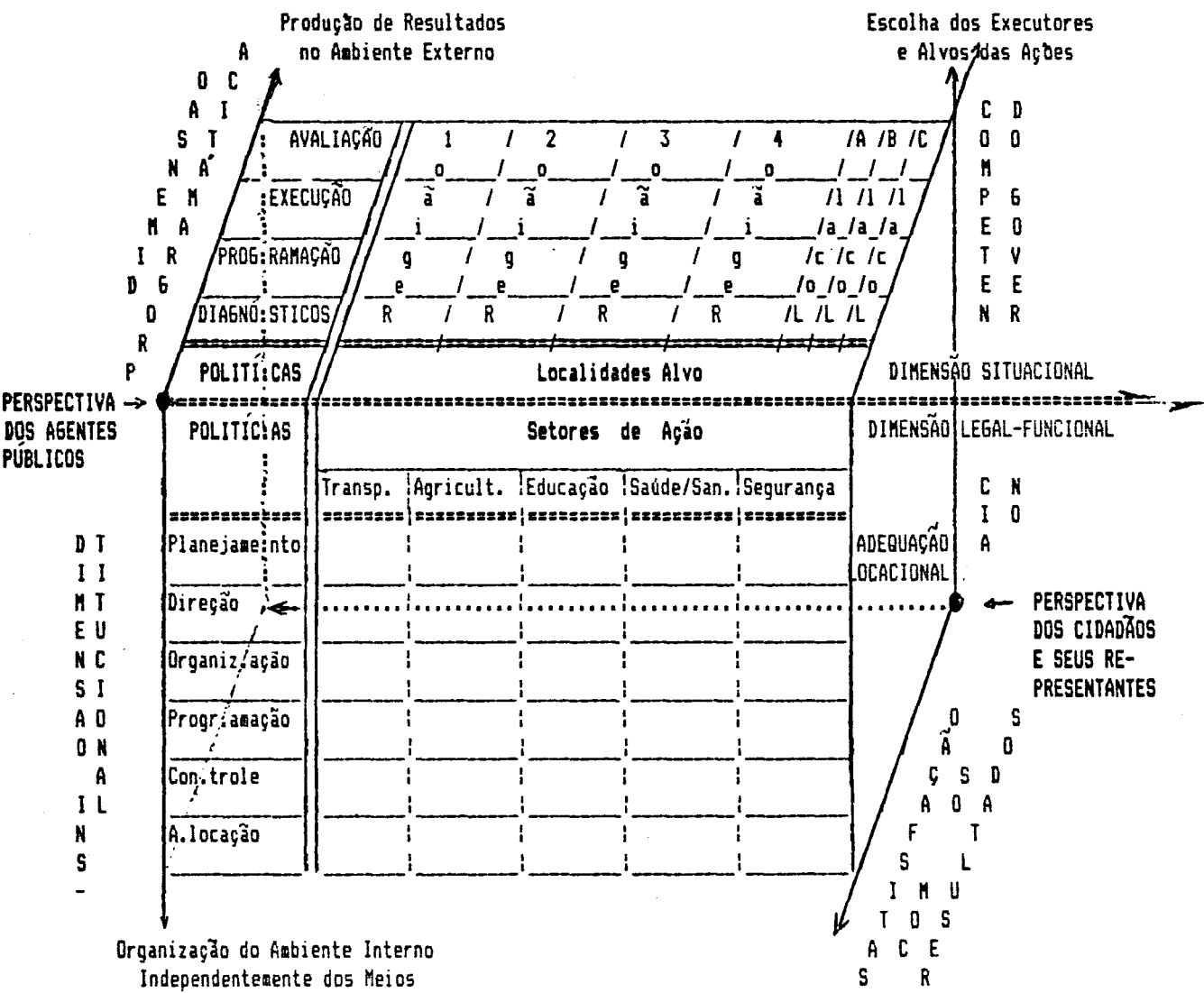
O desdobramento acima é efetuado a partir de reflexões sobre a categorização indicada por Nazaré Dias (1968:68) e atribuída ao Doutor Hélio Beltrão que, como Ministro do Planejamento, se empenhou em recompor o conceito de controle na administração pública de modo a enfatizar a avaliação sobre os resultados. Segundo o autor, o Ministro preconizava quatro tipos de controle: "1º - o acompanhamento e a verificação da execução do plano e do orçamento programa, ou seja, o controle programático; 2º - o acompanhamento e a verificação da regularidade das despesas efetuadas, ou seja, o controle financeiro; 3º - o acompanhamento e a verificação das normas administrativas em geral, ou seja, o controle administrativo; 4º - a verificação dos resultados alcançados e dos que deixaram de o ser pelo administrador, ou seja, o controle dos resultados." Provavelmente esta é a mais articulada indicação da conveniência de avaliações multidimensionais de resultados efetuada na década dos anos 60.

A visão sistêmica, não obstante acolhida como referencial básico, é questionada quanto à adequação da perspectiva uni ou bidimensional pela qual os sistemas tendem a ser percebidos, explicados e avaliados. Em razão disso, ainda que com caráter

2 Essa perspectiva não deve ser confundida com a categorização legal do controle expressa na Constituição, na Lei nº 4.320/64 e no Decreto-lei nº 200, que indica como CONTROLE INTERNO aquele a cargo do Poder Executivo e por EXTERNO o que se acha sob a responsabilidade do Legislativo.

meramente especulativo, é introduzida uma proposta de articulação multidimensional como alternativa para a estruturação de modelos mais adequados à representação de sistemas sociais, partindo-se do pressuposto de que nos sistemas sociais são muitas as dimensões a serem consideradas. Afinal, não obstante os sistemas sejam simplificações homomórficas (que tem a mesma forma geral) da realidade -- donde vem grande parte de sua utilidade -- é essencial que eles mantenham os aspectos básicos daquilo que pretendem representar, coisa quase impossível quando se tenta expressar um sistema social através de modelos uni ou bidimensionais. Uma primeira aproximação da idéia se acha representada abaixo.

PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL DE SISTEMA EXECUTIVO ESTADUAL



Observe-se que o modelo situa as POLITICAS PUBLICAS³ no papel que de fato lhes cabe, isto é, de pedra angular, de componente geradora de efeitos determinantes sobre todas as demais dimensões (institucional, programática, legal-funcional e locacional), motivo suficiente para que elas sejam pensadas e articuladas a partir de semelhante entendimento. Constituem elas, portanto, na ótica do estudo, o PONTO FOCAL a partir do qual os agentes públicos devem articular a ação do governo. Para tanto será necessário, igualmente, que estes estejam cientes de que, conforme indicado na representação, na perspectiva dos cidadãos a avaliação das organizações terá como ponto de partida os efeitos ou consequências dos produtos das organizações, isto é, sua qualidade, custo, abundância, adequação locacional e acessibilidade.

Um modelo estruturado sob tal orientação é bem mais expressivo das articulações que devem existir entre as diversas modalidades de providências a cargo do governo. Como pode ser percebido ela permite evidenciar: na dimensão LEGAL-FUNCIONAL, o desdobramento dos sistemas setoriais (decomponíveis em unidades especializadas); na INSTITUCIONAL, os subsistemas gerenciais e de apoio administrativo (que costumam existir independentemente da magnitude das ações fins); na PROGRAMATICA, o desdobramento dos vários estados que são inerentes à atuação governamental (desde a detecção das necessidades do ambiente até a avaliação de re-

3 As políticas públicas são entendidas na abordagem como aquelas orientações amplas estabelecidas pelo governo -- de forma articulada ou como resultante de processos de composição e integração de decisões -- destinadas a definir e parametrizar as condições sob as quais se deseja que as organizações públicas cumpram objetivos assinalados ou se conduzam diante de conjunturas pré-determináveis. Embora se reconheça que muitas das políticas públicas geram mais efeitos no setor privado do que no público tal fato não será levado em conta em nossa investigação por escapar ao seu propósito básico.

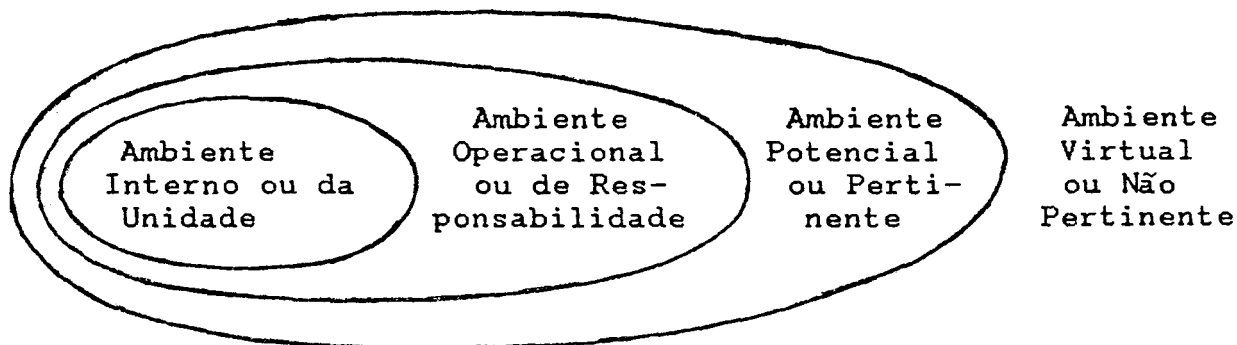
sultados); e na SITUACIONAL (espacial), o detalhamento em termos de empreendimentos específicos (obras e ações) e sua agregação nos níveis urbano e rural, estadual, regional e local.

Para percepção e entendimento dos ambientes em que se insere o Sistema Administração Pública é adotado o mapeamento proposto pelo Professor Luciano Zajdsznajder, em palestra efetuada na EBAP em 1983, qual seja, o de que o ambiente das organizações pode ser desdobrado em quatro categorias:

- a) INTERNO, relativo à própria estrutura da organização;
- b) OPERACIONAL, aquele em que a organização opera;
- c) VIRTUAL, aquele do qual recebe algumas influências; e
- d) POTENCIAL, o grande ambiente com o qual a organização não possui relações imediatas.

Tal enfoque, assinala-se, é bastante próximo e consoante com a categorização adotada no Manual do RCB (1974:14), que estabelece -- para fins de delimitação das fronteiras de intervenção das organizações públicas -- quatro tipos de ambientes: DA UNIDADE, DE RESPONSABILIDADE, PERTINENTE e NAO PERTINENTE, com significações assemelhadas às delineadas acima.

A ORGANIZAÇÃO E SEUS AMBIENTES



Em termos de referencição teórica àquilo que será designado Sistema de Avaliação de Desempenho no decorrer da investigação, foi adotado, como ponto de partida, a caracterização proposta por Van Der Ven (1976:6) para os Sistemas Gerenciais, isto é, abrangendo os controles financeiros, de objetivos e de recursos, característicos dos "Performance Measurement Systems" -- como fazem em sua grande maioria os sistemas de informação gerencial --, mas, também, a contrapartida oferecida pelos "Organizational Information Systems", usualmente orientados para as várias características do ambiente -- entendidos na abordagem como visando a determinação dos níveis de satisfação da clientela e de suas demandas alternativas -- e para o controle operacional. Este último aspecto, entretanto, será entendido (ampliando a concepção original do autor) como elemento de verificação da convergência entre as missões institucionais e as efetivamente desempenhadas pela organização. Além disso, os sistemas de avaliação de desempenho são tomados como um tipo singular de sistema de informação gerencial, aplicando-se-lhes, portanto, todas as prescrições técnicas relativas à articulação de tais instrumentos de apoio às decisões.

Como requisito final desta delimitação resta indicar o instrumento que servirá de base para a "ancoragem" do sistema de mensuração e avaliação com vistas a oferecer-lhe condições de operacionalização. Após várias avaliações ficou evidenciada a conveniência de uma base mista: o sistema integrado de planejamento e programação orçamentária e o sistema de informação gerencial. O primeiro para os estágios ex-ante (programação) e o segundo (contando inclusive com fluxos de alimentação oriundos do

primeiro) para a etapa ex-post (execução e avaliação). Tal decisão se baseou no pressuposto de que dificilmente se poderá encontrar um instrumento de maior tradição na administração pública do que o processo orçamentário e na premissa de ser inconveniente onerar-se o setor público com duplicações desnecessárias. A segunda componente da base, se explica pelas instrumentalidades que caracterizam os sistemas de informação gerencial -- de concepção moderna e melhor equipados com recursos da moderna telemática --, bem como pela conveniência de não se restringir a avaliação à ótica orçamentária e financeira.

O processo orçamentário -- na acepção de orçamento-programa -- é aqui considerado não só como o instrumento que possui a articulação teórica mais consolidada, como também, dentre aqueles capazes de basear o controle, o que possui maior difusão, possibilidades operacionais e regulamentação institucional -- constituindo, por assim dizer, o rio que transita por todas as organizações. Assim, quanto à instrumentalidade, a mensuração dos empreendimentos será enfocada como tendo no orçamento-programa a sua principal estrutura de referência. Afinal, dentre os processos consolidados no âmbito governamental, o orçamentário é o único capaz de reunir de forma articulada a caracterização de objetivos, a definição de linhas de autoridade, a indicação de responsabilidades pela execução dos empreendimentos, o custo dos programas, a evidênciação das macro-políticas do governo em cada setor, os impactos pretendidos e as categorias de mensuração adotadas.

Quanto à questão da racionalidade da conduta adminis-

trativa, sempre considerada nas abordagens relativas a instrumentos de apoio gerencial, adota-se como adequada a postura de Miewald (1978:27), qual seja: "o comportamento humano é racional, porém o corpo de conhecimentos dos quais derivam as premissas racionais é necessariamente limitado; a mente humana é um recipiente muito pequeno para abarcar a completa racionalidade, sendo tal preceito igualmente verdadeiro para as organizações humanas." E esta, inclusive, a explicação usual para os processos de filtragem desencadeados pelos sistemas humanos todas as vezes que expostos a sobrecargas. Ao que parece isto é razão suficiente para que no delineamento de sistemas de informação se busque, deliberadamente, a obtenção do máximo de qualidade e especificidade com o mínimo de complexidade para o usuário final.

3. PRESSUPOSTOS ASSUMIDOS

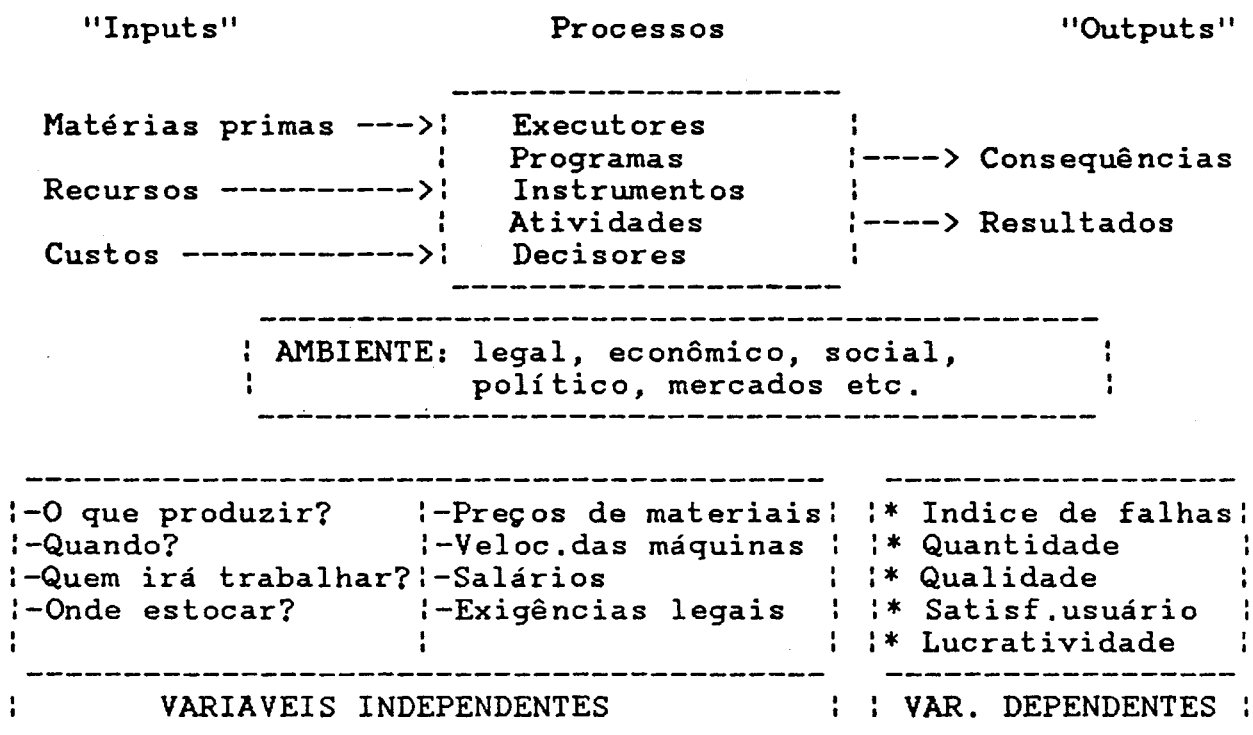
Com base nas investigações preliminares efetuadas sobre o tema objeto da abordagem foram estabelecidos como pressupostos válidos no âmbito da administração pública dos estados brasileiros -- não exigindo, portanto, quaisquer justificativas ou comprovações -- os seguintes aspectos e considerações:

a. As melhores soluções se encontram sempre ao nível do satisfatório, conforme apontado por Simon (1960:XX) e referendado por inúmeros estudiosos de administração pública. De um modo geral as soluções ótimas são situadas como inatingíveis a custos razoáveis;

b. Uma vez controladas as variáveis dependentes de um sistema produtivo (resultados e consequências em termos de quantidade,

qualidade, adequação, oportunidade, satisfação do usuário, abrangência e preço) é possível identificar os ajustamentos a serem efetuados sobre as variáveis independentes de caráter controlável, bem como influir sobre as variáveis independentes que sejam incontroláveis através de políticas públicas, como implícito no modelo de sistema industrial delineado por Turban & Meredith (1977:22);

MODELO DE SISTEMA PRODUTIVO (INDUSTRIAL)



c. E' desnecessário comprovar a importância da disponibilidade de informações adequadas para que os processos decisórios se tornem melhores e se verifique uma mais produtiva administração do setor público. Tal fato é hoje admitido como auto-evidente;

d. A duplicidade de iniciativas nem sempre é perniciosa, especialmente quando ela é deliberada, possui relação de custo benefício favorável e se acha a serviço do controle. Em certos

casos o seccionamento de atividades em várias organizações pode ser a melhor solução. Essa postura é não apenas sugerida por Schumacher (1979) em seu livro "Small is Beautiful", como recomendada por Ein-Dor (1983:29) para o campo das informações gerenciais. Caiden & Wildawsky (1974:III) vão ainda mais longe, afirmando: "redundância, contrariamente à crença comum, nem sempre representa desperdício ou ineficácia. Em certos casos ela representa uma probabilidade maior de que uma dada função seja efetivamente executada." Tal segurança, como é sabido, é fator crítico em determinadas funções estratégicas. Aliás, como salienta Pinto Filho (1984:16), a segurança do funcionamento dos organismos vivos é determinada pela alta fiabilidade (redundância) dos seus mecanismos;

e) Os gerentes públicos são, geralmente, indivíduos honestos, preocupados com o interesse público, orientados para a obtenção de elevadas performances em suas organizações, bem como profissionais desejosos de fazer certo as coisas certas;

f) Não existem impedimentos sérios à que se chegue a um meio termo entre a racionalidade técnica e a racionalidade política, desde que exista a convicção de que isto contribui para elevar o nível de racionalidade substancial nas decisões do governo e para melhorar os resultados e as consequências de suas ações. Porém, é defeso pretender, em qualquer dos casos, que se chegue a níveis absolutos de racionalidade, porquanto o próprio conceito de racionalidade não é susceptível de uma caracterização paradigmática;

g) Os sistemas de administração pública, no caso dos estados brasileiros, dispõem de recursos humanos e estruturas organiza-

cionais passíveis de serem mobilizadas para que a administração pública opere segundo uma conduta profissional e uma ética apropriada de atendimento a uma clientela que possui direitos;

h) Assume-se que as missões legais das organizações são fixadas pelos respectivos governos -- com o concurso do Legislativo -- a partir de adequadas avaliações da conjuntura sócio-econômica-institucional, mediante o emprego de instrumental adequado e através de um processo político aberto e estruturado;

i) As práticas metodológicas sofisticadas tendem a não ser colocadas em prática, seja pela dificuldade de promover a sua difusão em toda a estrutura do setor público, seja pelo tempo que leva a sua aplicação -- em geral os gerentes não gostam de esperar --, seja pelos seus elevados custos. As evidências disponíveis são de que no setor público -- especialmente em países menos desenvolvidos -- não há espaço para avaliações fundadas em parafernálias de tecnicismos exacerbados ou conflitantes com os aspectos culturais do ambiente em que serão aplicados.

j) Os controles formais sobre os gastos públicos (adequação do processamento das despesas às normas legais), são entendidos como sendo exercidos de forma satisfatória;

k) O orçamento-programa, instrumento básico de programação num contexto de ação planejada e de fixação das bases para o exercício do controle em suas várias modalidades, não chegou a ser integralmente implantado em nenhum estado brasileiro;

l) As organizações, em seu funcionamento, produzem consequências unantecipadas, porém, o balanço de tais efeitos -- negativos e positivos -- se caracterizam como um "zero-sum-game". Por outro lado, quando em razão de uma maior magnitude isso não ocorre, essas consequências operam como realimentadores dos processos de planejamento e programação típicos da abordagem sistêmica;

m) Os processos incrementais não podem ser contestados quanto a sua presença e validade na prática da administração pública. Na verdade eles se acham na base de tudo, a vida dos seres, o equilíbrio da natureza e até mesmo o emadurecimento psicológico dos seres são governados por contingências de caráter incremental. Tal fato, entretanto, não deve ser tomado como dicotômico aos modelos racionais (planejamento) cuja orientação básica é antecipar os resultados através da aceleração dos processos de aproximações sucessivas, isto é, da aceleração do próprio incrementalismo;

n) Os regimes autenticamente democráticos são avessos a governos monolíticos, tradicionalistas, centralizadores e monopolizadores das informações difundidas na sociedade.

Além disso, estamos partindo da premissa de que em contextos como o que é peculiar aos estados brasileiros não vale a pena dispendar grandes esforços na análise dos resultados da ação das organizações públicas -- mesmo das estatais -- sob o ponto de vista da eficiência empresarial (maximização do "output" por unidade de "input"). Tal análise, como é sabido, depende de variáveis que podem não ser controláveis pela administração estadual na perspectiva de curto prazo (capacidade técnica, tecnologia, tari-

fas, cultura organizacional etc.). Por outro lado, muitos dos produtos do setor público são de difícil cálculo nesta perspectiva, visto que o lucro não é uma meta típica de governo. Aliás, o mais comum é que ele atue em áreas onde a iniciativa privada se retrai em razão da baixa rentabilidade e lento retorno dos investimentos. Assim, sob tais circunstâncias, se for possível o controle sobre a realização dos objetivos (em sentido amplo), dos prazos, dos custos programados, da adequação dos resultados às demandas da clientela e da adesão às políticas estabelecidas muito já se terá avançado. Portanto, não se deve estranhar que nesta abordagem se tenha atribuído um caráter meramente residual à eficiência empresarial.

4. METODOLOGIA

O tema é investigado através de uma abordagem predominantemente descritiva, de caráter avaliativo-interpretativo, isto é, orientado para a confrontação entre o que dispõem as abordagens teóricas e aquilo que é percebido na prática das organizações ou ao que seria desejável -- segundo a interpretação do investigador -- numa perspectiva de administração responsável e competente. A escolha do enfoque descritivo fundou-se na percepção das vantagens oferecidas pelo mesmo para o estudo das relações entre as variáveis conexas à área problema sem ser necessário manipulá-las, avaliando as relações em seu próprio "habitat".

O caráter exploratório decorre, em primeiro lugar, da abrangência do tema e da amplitude das interrelações que o mesmo envolve; em segundo, da escassez de estudos especificamente orientados para a mensuração de realizações governamentais (metas, resultados e consequências) e para a adequada avaliação do desempenho de organizações públicas estaduais.

O trabalho se desenvolve a partir do delineamento dos fundamentos teóricos e práticos que embasam a avaliação de desempenho (como procedimento peculiar ao processo administrativo), bem como dos seus requisitos, como base para a identificação e caracterização das múltiplas dimensões do desempenho, especialmente daquelas mais relevantes para a avaliação âmbito no setor público. Esta etapa se baseia, predominantemente, em pesquisa bibliográfica e, residualmente, em apreciações sobre fontes primárias, como relatórios e documentos técnicos produzidos pelos sistemas do Governo Estadual. Nesta etapa são colocadas em evidência as relações entre as variáveis avaliação, dimensões do desempenho, interesse dos escalões gerenciais e mensuração, bem como as interdependências entre as variáveis mensuração, políticas públicas (explicitude), programação (especificidade dos objetivos), motivação (organizacional), critérios (existência e difusão) e procedimentos (operacionalidade).

Na sequência são determinados, também através de pesquisa bibliográfica e de sua referência às práticas peculiares do setor público estadual -- documentados nos Relatórios Anuais de Execução Física, Mensagens à Assembléia Legislativa, Orçamentos, Relatórios Anuais de Estatais, Documentos Técnicos de Sistemas e

Metodologias --, os procedimentos mais usualmente empregados na mensuração das realizações governamentais, buscando identificar falhas, inadequações e problemas operacionais. Sendo a seguir promovida uma extensa categorização e caracterização dos parâmetros de mensuração (indicadores, índices, padrões e unidades de medida), bem como dos requisitos e qualidades desejáveis nos mesmos e nas estruturas de mensuração.

A partir dos elementos gerados ao longo da investigação é promovido, com caráter referencial, o delineamento dos elementos articuladores de estruturas orientadas para a mensuração multidimensional, ou seja, para a mensuração dos resultados da ação de organizações públicas segundo dimensões previamente selecionadas como relevantes pelo respectivo Governo ou definidas pelas normas legais. Como etapa final é apresentado um corpo de conclusões e recomendações, derivados da abordagem e das percepções subjacentes às apreciações efetuadas.

Em termos do estilo da linguagem, acolhidas as advertências de Mills (1975) e Garcia (1983), o esforço maior foi no sentido de dar clareza, intelegibilidade e consistência ao trabalho. Destarte, se procurou evitar o emprego de frases de efeito, de generalizações gratuitas, de argumentações dissociadas de comprovações e de fórmulas rebuscadas de expressão. Com igual propósito, foram restringidos ao mínimo possível o uso de afirmações categóricas e o uso de referências. Com relação a estas últimas nem sempre é fácil decidir a proporção adequada, especialmente no caso de abordagens descritivas.

5. DELIMITAÇÃO DA ABORDAGEM

A primeira e maior delimitação se consubstancia pelo próprio caráter exploratório atribuído à investigação. Partindo dessa fronteira são estabelecidas as seguintes delimitantes básicas à exploração do tema:

- 1) Como SUJEITO da investigação é definido o DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, limitando-se a amplitude delas às de nível ESTADUAL e, mais especificamente àquelas de caráter PRODUTIVO. Essa delimitação tem como raiz o pressuposto de que a adequada avaliação depende de uma categorização das organizações segundo tipologias básicas;⁴
- 2) Em termos ESPACIAIS adota-se o ESTADO DO PARANÁ como delimitante dos exemplos práticos abordados. Assim, as experiências levadas a efeito nesse Estado serão utilizadas para o contraste com posicionamentos teóricos ou exemplificação/comprovação de delineamentos efetuados no decorrer do trabalho;
- 3) Em termos de delimitação TEMPORAL, para efeito da análise das experiências levadas a efeito no Estado do Paraná nos campos da mensuração e avaliação, adota-se o período 1973 a 1983;

4 A escolha das organizações como sujeito decorreu de quatro percepções: a) as estruturas programáticas não possuem ainda suficiente grau de especificidade; b) as informações sobre o "desempenho" passado do governo costumam ser desdobradas por organizações; c) os sistemas de apropriação de custos estão mais orientados para o nível organização; d) a organização é a parcela do governo que possui missões legais definidas, gerência claramente identificada e alocações orçamentárias específicas.

- 4) Como OBJETO da investigação é definida a AVALIAÇÃO, entendida como sendo uma etapa peculiar da função CONTROLE⁵, limitando-se a sua amplitude às dimensões típicas da performance (geração de um produto), do impacto (consequências) e da adequação (interna -- convergência e contributividade -- e externa -- conformidade e efetividade); e a MENSURAÇÃO dos elementos necessários à avaliação de tais dimensões da performance;
- 5) Em termos de INSTRUMENTO capaz de servir de base para os processos de programação operativa e avaliação sobre as dimensões selecionadas adota-se o ORÇAMENTO-PROGRAMA, com a caracterização dada ao mesmo pela metodologia francesa intitulada Rationalization des Choix Budgetaires - RCB.
- 6) No que se refere às restrições estabelecidas com o propósito de manter o foco da investigação centrado nos seus objetivos, são adotados como não pertinentes a presente abordagem os seguintes aspectos:
 - a) Passos subsequentes à avaliação do desempenho, em termos de caracterização de esquemas corretivos, realimentadores ou de experiências assemelhadas;
 - b) Estruturação de índices ou coeficientes para cada dimensão do desempenho, por considerá-lo matéria para várias monografias;
 - c) As contribuições que podem ser propiciadas pela adequação do "design" organizacional à elevação dos níveis de eficiência ou eficácia das organizações;

5 A avaliação constitui uma fase intermediária da função gerencial de controle. Segundo Wood (1973:87) ela se caracteriza como o quarto estágio do mesmo, constituindo o meio pelo qual se confrontam os resultados da ação com os padrões pre-estabelecidos no planejamento da realização ou com as expectativas de resultados e efeitos (de várias naturezas) que embasaram a decisão de implementar o empreendimento.

- d) Os processos inerentes à documentação, arquivamento e recuperação de dados, entendidos como satisfatoriamente delineados na literatura relacionada aos sistemas de informação e processamento eletrônico de dados;

Sobretudo, não se tentara chegar à uma fórmula mágica de estrutura de mensuração que seja adequada para todas as modalidades de realizações ou organizações. As soluções "universais" são, tipicamente, falaciosas. Como afirma Ein-Dor (1983:174) "As organizações possuem características diferentes, o mesmo ocorrendo com as pessoas que as dirigem. Logo, é inviável imaginar que qualquer sistema ou proposta seja generalizável para todas as situações."

CAPÍTULO II

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL; CARACTERIZAÇÃO E PRE-REQUISITOS

"Muitos dos administradores que têm efetuado um excelente trabalho na mensuração das necessidades públicas, recursos e atitudes da comunidade, na observância dos passos gerais para a definição de objetivos e no respeito aos requisitos das atividades públicas, parecem relutar na execução de avaliações dos seus próprios esforços. Se a necessidade por um serviço particular parece existir, o suprimento de tal serviço de acordo com o melhor conhecimento disponível lhes parece justificação suficiente. Assim, a avaliação não tem recebido a atenção que mereceria como base para a formulação e o desenvolvimento de políticas de administração de programas."

EDWARD A. SUCHMAN (1974:133)

1. A MAGNITUDE DO SETOR PÚBLICO NA SOCIEDADE ATUAL

Um fenômeno já identificado, comprovado e consolidado na consciência dos estudiosos da ciência política e da administração pública é o da acentuada intervenção do Estado no domínio econômico, especialmente a partir da segunda década deste século, mesmo em países fortemente orientados para a defesa da iniciativa privada, como os EUA, França e Inglaterra.

Em termos mais específicos, a evolução do quadro assume os seguintes delineamentos: a Primeira Guerra Mundial traz como uma de suas consequências, conforme ressaltado por Vigorita (1959:170), a aceleração violenta dos fatores desagregadores da antiga ordem e a ruptura com a tradição do liberalismo econômico.

Com o "debacle" provocado pela depressão de 1929 se irradia pelo mundo a busca de meios para diminuir, senão debelar o aparecimento de crises e depressões. E nesse contexto que surge e se consolida a fórmula de Lorde Keynes, estatuidando os fundamentos da doutrina de que um Estado organizado -- e eventualmente um grupo de Estados -- pode estabilizar, estimular e dirigir o rumo de sua economia sem apelar para a ditadura e sem substituir o sistema baseado na propriedade por um sistema de poder ostensivo.

Segundo Brunhoff (1979:37), em seu interessante trabalho patrocinado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, "é a partir de então que tem lugar nos países capitalistas, o uso continuado e sistemático da política econômica estatal." Tal assertiva corrobora os delineamentos de Venâncio Filho (1968:13), que assinalam que além das experiências de intervencionismo totalitário verificadas após a grande depressão, se acentuam, também no mundo ocidental, os exemplos de intervenção do Estado no domínio econômico: nos Estados Unidos, o "New Deal" e mais tarde o "Employment Act"; na França, o "Front Populaire" e vários outros, isso para citar apenas uns poucos exemplos.

A partir da Segunda Guerra Mundial, o efeito de demonstração da qualidade de vida das nações desenvolvidas, faz com que se acentue a consciência da situação de subdesenvolvimento em que vivem muitos povos. Tal fato desencadeia a aspiração por desenvolvimento nas nações inferiorizadas, particularmente no que tange ao campo econômico e ao suprimento de serviços essenciais ao bem estar, exigindo a presença do Estado num elenco cada vez mais amplo de atividades. Assim, ao Estado Moderno -- de reduzida

atuação -- sucede o Estado Contemporâneo -- concentrador de poder, competência e recursos --, orientado para o atendimento das necessidades de uma sociedade mais exigente e detentora de uma complexa estrutura produtiva (fortemente marcada pela competitividade, modernidade tecnológica e intercomplementariedade). Para Ianni (1971:305) o fenômeno se explica pelo fato de que "as condições estruturais refletiram a necessidade de criar novas condições para que crescesse o volume e a taxa de produção de excedentes econômicos, isto é, a intervenção governamental, mais ou menos profunda, conforme o caso, se destinou a acelerar o processo de transformação do excedente econômico potencial em excedente econômico efetivo."

Não seria pertinente à nossa abordagem um delineamento abrangente das determinantes de tal processo ou a avaliação do mérito de tal intervenção. O que possui relevância para a mesma, ainda que apenas para confirmar a necessidade de modernização dos instrumentos de avaliação do desempenho dos órgãos públicos, é a apreciação panorâmica das consequências da intervenção na ampliação da representatividade do setor público no sistema produtivo.

No caso do Brasil a intervenção do Estado no domínio econômico, embora marcante desde o início da década dos anos 30, adquire particular expressão no período de 1940 a 1980. Segundo afirma Venâncio Filho (1968:32) "a partir da década dos anos 30 acentua-se o mecanismo de intervenção do Estado no domínio econômico, com a criação de autarquias econômicas para a defesa dos produtos da agricultura e da indústria extrativa (...) No período do Estado Novo se acentua essa tendência intervencionista."

A empresa estatal, entretanto, é algo que, no Brasil, só surge em 1941 -- ainda durante a vigência do Estado Novo -- com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Embora a década dos anos 40 seja marcada pela criação de 59 estatais -- com atuação em vários setores -- é na década seguinte que surgem, dentre as novas empresas então criadas (totalizando 123), instituições como a PETROBRAS -- detentora de monopólio de Estado -- e a ELEKTROBRAS, que juntamente com a TELEBRAS e VALE DO RIO DOCE compõem os maiores sistemas "holdings" do Governo. Na década dos 60 são criadas e operacionalizadas 214 novas estatais, na dos 70 são implantadas 130 outras e cerca de 50 são constituídas no decorrer da presente década, totalizando cerca de 500 estatais no Governo Federal e outro tanto de entes assemelhados -- muitas das quais de grande porte -- nos Estados e Municípios.

Os dados acerca do desempenho do sistema econômico brasileiro colocam à mostra que os entes vinculados ao setor público (estatais) vêm respondendo por crescentes parcelas do investimento básico e das aquisições de insumos e bens de consumo. No que se refere à representatividade das estatais no panorama nacional se pode dizer que os indicadores de 1981, apresentados a seguir, são suficientes para revelar a expressão do seu desempenho agregado no início desta década, ou seja:

- a) Participação das estatais na geração do PIB: 30 %
- b) Participação nos investimentos destinados a
formação do capital social básico: 65 %
- c) Participação no montante da dívida externa brasileira: 60 %
- d) Orçamento global das estatais em 1982 (Cr\$ trilhões) : 20,3

Como se pode notar as estatais movimentam, a cada ano, uma massa de recursos equivalentes ao montante da dívida externa do País, isto é, US\$ 105 bilhões (mais de um terço do PIB do Brasil). Entretanto, se computados os valores movimentados pela administração direta da União, Estados e Municípios -- bem como pelas estatais destes últimos -- o programa de gastos do setor público quase duplica o seu valor. Veja-se que apenas o orçamento da União para o exercício de 1986 -- representativo de 65% dos recursos de arrecadação centralizada pelos três níveis de governo -- totaliza Cz\$ 438 bilhões, equivalentes a US\$ 32 bilhões. Portanto, mesmo se levados em conta apenas esses números se pode dizer que o volume de recursos mobilizado pelo setor público e suas instituições equivale, deduzidas as duplas contagens, a cerca de 50% do PIB nacional, estimado em US\$ 250 bilhões, para o ano de 1986, no Plano de Metas do Governo Federal.

Com um setor público de tal magnitude é válido concluir que na situação atual a saúde da sociedade brasileira depende da vitalidade do seu setor público, sendo, portanto, uma simples questão de bom senso que se procure e se estimule o aperfeiçoamento dos mecanismos de sensoreamento do funcionamento e de avaliação da performance dos principais órgãos da estrutura governamental.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A conveniência do exercício do controle sobre as ações do setor público é algo de há muito notório, mesmo no que se refere às mais tradicionais atribuições do governo. Na medida em que o Estado vai ampliando o seu âmbito de atuação, passando a gerir maior volume de recursos e a interferir de modo mais profundo nos sistemas sócio-econômico e político-institucional, maior é a necessidade de que o controle sobre as suas atividades seja aperfeiçoado e revestido de maior operacionalidade e eficácia. Como assinala Roman (1968:385) "Na medida em que as organizações se tornam maiores e mais complexas a necessidade por controles coordenados e formalizados se torna mais evidente." Além dessa razão, em si mesma suficiente para justificar a iniciativa, são enfocados a seguir alguns fundamentos teóricos e práticos geralmente apontados como relevantes para fundamentar a sistematização de processos de controle e de avaliação sobre órgãos públicos.

Porém, antes de prosseguir deve ficar perfeitamente caracterizado e entendido o significado atribuído à avaliação de desempenho neste abordagem, dado que grande parte dos problemas nesta área derivam do caos conceitual. Observe-se, inicialmente, que AVALIAÇÃO, segundo ensina Suchman (1974:21), é a determinação (quer baseada em opiniões, registros ou dados objetivos e subjetivos) dos resultados (desejados ou indesejados, transitórios ou permanentes) produzidos por alguma atividade (organização, programa, subprograma ou ação) articulada para realizar um propósito ou objetivo relevante (seja ele final, intermediário,

imediato ou de longo prazo); e que DESEMPENHO é a expressão quantitativa e qualitativa do funcionamento de um programa ou organização, consideradas todas as dimensões relevantes para a evidência da satisfatoriedade dos resultados em face expectativas dos diferentes públicos.

A avaliação de resultados, segundo a ASIP (1975:132), é o aspecto do controle orçamentário que analisa a eficiência e a eficácia dos cursos de ação cumpridos, as origens e os efeitos das políticas estabelecidas -- como ato intelectual de descobrir na realidade o alcance das ações do Estado -- e os resultados em contraste com as programações. Por ocasião de seu Seminário em Quito (1975:133) a ASIP sugeriu a seguinte conceituação: "A avaliação orçamentária é a parte do processo administrativo que mediante critérios multidisciplinares, analisa sistematicamente a eficácia e a eficiência dos programas de governo, em função do grau de consecução dos objetivos e políticas contidas nos planos de desenvolvimento e do uso racional dos recursos com o fim de realimentar o processo administrativo global." Tal caracterização, não obstante mais abrangente que a média, padece de uma limitação crônica: não abranger a perspectiva do usuário.

Parece-nos mais adequado, devidamente articuladas as diversas considerações, entender por AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO os processos orientados para a determinação -- através dos resultados produzidos e de apreciações sobre seus efeitos -- da medida em que uma organização cumpriu ou se acha cumprindo, quantitativa e qualitativamente, as políticas estabelecidas, as missões legais a ela atribuídas, os objetivos programáticos e as expectativas da

coletividade usuária dos seus serviços. Além disso, entenda-se que os sistemas de avaliação de desempenho são percebidos nesta abordagem como uma etapa básica e essencial da função controle, sem contudo confundir-se com o controle propriamente dito.⁶

Finalidade e Utilidade do Controle e Avaliação

Segundo a publicação "Medidas para Mejorar el Rendimiento de La Empresa Pública em los Países em Desarrollo", editada pelas Nações Unidas (1974:77), "A função do sistema de controle e proporcionar um mecanismo para medir e avaliar os resultados e compará-los com os objetivos previamente estabelecidos, de maneira a que se possam estabelecer medidas corretivas quando tais objetivos não são alcançados. A razão de ser de um sistema de controle é melhorar o rendimento. Por conseguinte, um sistema de tal natureza não é adequado quando não possui tal orientação ou quando provoque efeitos negativos nos resultados finais que se pretenda alcançar."

A utilidade das avaliações sobre a performance é assinalada com grande clareza e propriedade também por Khandwalla

6 Embora seja comum que os autores situem o controle e a avaliação como sinônimos e, mais frequentemente, como componentes de um mesmo processo é preciso atentar para o fato de que eles possuem ênfases diferentes. O controle propriamente dito tem como característica básica a de ser exercido concomitante com a ação -- com o propósito básico de evitar desvios e/ou de corrigi-los --, enquanto a avaliação, de um modo geral, constitui uma etapa posterior à execução que, fazendo vista grossa aos desvios e correções, focaliza sua atenção nos resultados em contraste com os indicadores e padrões previamente fixados. Esta diferenciação explica, de certo modo, o porque da centralização dos sistemas de avaliação ao lado da descentralização dos controles operacionais, que costumam ser colocados próximos aos gerentes de programas e organizações. A centralização da avaliação, a par de outras vantagens, viabiliza análises integradas, comparações e apreciações difíceis de serem executadas pela própria organização dados os problemas peculiares à auto-avaliação.

(1977:308). Segundo este autor "se a performance for mensurada é possível tomar uma rápida ação corretiva quando os indicadores apontam qualquer queda na mesma. Se ela não for mensurada apropriadamente é pouco provável que se tenha um oportuno diagnóstico da inadequação do desempenho, resultando tal fato em que se encetem medidas corretivas apenas após grande deterioração da performance. E' por tal razão que as organizações cuja performance é mensurável tendem a mantê-la mais equilibrada do que as organizações onde esta é difícil de mensurar." Roman (1968:382), por sua vez, assinala que "a implementação da função controle tende a promover a ordem dentro da organização. O planejamento e o controle [vistos pelo autor como processos indissociáveis] são tão inestimáveis para uma organização quanto uma linha de montagem é para uma indústria (...). Sua consciente implementação permite que as lideranças de projeto e de setores avaliem sistematicamente a sua particular contribuição aos propósitos da organização."

Outra vantagem da implementação de processos de controle e avaliação é o fato destes induzirem e incentivarem à um melhor delineamento das decisões e à uma maior articulação prévia das várias realizações a cargo de cada organização, com indiscutíveis vantagens em termos de efetividade decisória e desempenho organizacional. A esse respeito assinala Kreck (1981:19): "Os métodos típicos de solução de problemas partem, invariavelmente, da "definição do problema", seguem com a "procura de alternativas" e terminam com a "escolha da melhor solução". Tipicamente aplica-se muito pouco tempo na definição do problema. Para mim esta é a mais importante etapa, pois como

assinalado por Schollhammer & Kurioff, uma vez que o problema tenha sido cuidadosamente definido e entendido, será usual que soluções apropriadas e pouco recorrentes surjam no próprio decorrer do processo." E' difícil argumentar em contrário à uma tal límpida assertiva, mesmo porque essa orientação para o conteúdo programático das decisões é também defendida por outros autores.

A questão do controle na perspectiva do usuário dos bens e serviços é colocada de forma singular por Rhenan (1972:13), que afirma: "Enquanto os sistemas biológicos são sujeitos a leis químicas e físicas as organizações são sujeitas a várias normas e regulamentações estabelecidas pelo homem para a sociedade em que elas operam. Apenas se aceitarmos este fato, especialmente o de que as organizações são sujeitas ao controle social, sendo premiadas ou condenadas de acordo com o julgamento da sociedade; é que será possível entender de modo diferente e mais preciso uma série de fatos embaraçosos." Este enfoque, referido à legitimação das organizações, possui importância fundamental em contextos democráticos. Esse tipo de controle, conforme assinalado por Simon (1947) e Thompson (1967) e outros autores, de um modo geral é manifestado pela sociedade através de expectativas de eficiência, efetividade e racionalidade no comportamento organizacional.⁷

Outro fundamento para a valorização dos sistemas de controle é sugerida por Benton (1973:04). Assinala o autor, como

7 Chandler & Plano (1982:92), por exemplo, abordam a questão da legitimação nos seguintes termos: "O uso de mecanismos de avaliação constitui uma importante instrumentalidade para a determinação da saúde dos programas públicos. Considerando que os governos não contam com um demonstrativo como o fator lucro para justificar a continuidade da legitimação de suas atividades pelos contribuintes ele precisa demonstrar a sua eficiência e eficácia no emprego de recursos cada vez mais limitados." Essa postura, aliás, é defendida por vários outros autores.

um dos aspectos críticos na atuação do setor público, que "os produtos do governo são relativamente indiferenciados para o consumidor. Não existe nenhum mecanismo que permita aquele escolher alguns serviços, incorrendo nos seus custos, e recusar outros serviços, libertando-se da obrigação pagá-los (...) Bons programas subsistem ao lado dos maus por muito mais tempo do que ocorreria na iniciativa privada(...) Os erros no setor governo têm maior probabilidade em razão da inexistência de um sistema de preços. A falta de um sistema de controle de preços os órgãos do governo podem conviver com níveis de ineficiência que seriam intoleráveis para uma organização lucrativa." Assim, em contextos onde o governo atua de forma responsável tais desempenhos insatisfatórios precisam ser apurados e minimizados, propósito de inviável atingimento sem o concurso de instrumentos adequados de avaliação.

Abrangência do Controle

Não basta a existência de processos de controle e avaliação. É necessário que estes possuam abrangência adequada, isto é, efetuem a cobertura de suficiente número de aspectos para tornar o processo efetivo e útil. Uma das razões para se atribuir maior abrangência ao controle é a evidência de que os chamados "critérios empresariais" tem sido burocratizados em muitas organizações, criando confusão entre efetividade e sofisticação. Essa conduta tem resultado em tremendas perdas para a sociedade. Por exemplo, tem sido constatado desperdícios de energia (capacidade instalada não aproveitada), pela inexistência de sistemas menos sofisticados de eletrificação rural e suburbana; o mau aproveitamento dos sistemas de telefonia, por noções encapsu-

ladas de equidade;⁸ e limitações na oferta de serviços de água e esgoto, pela ênfase na "lucratividade" dos sistemas ao invés de na maximização do atendimento e nos ganhos sociais dele decorrentes (bem estar, saúde e produtividade no trabalho).

A maior abrangência do controle se justifica, também, para que se possa avaliar a performance real, além da fachada de eficiência econômica articulada por muitas estatais com vistas a manter a necessária legitimação social e ampliar suas estruturas de sustentação. Convenha-se que esse tipo de estratégia tem sido usado, frequentemente, para ocultar que o "sucesso" de certas organizações produtivas do governo tem como fatores determinantes certos privilégios ou tratamentos preferenciais como reservas de mercado, garantia do consumo da produção por outros órgãos públicos, alocações de recursos a fundo perdido, benefícios fiscais, consumo induzido e preços administrados. Outra ação típica de despistamento, em especial em unidades senescentes, tem sido a sofisticação dos meios e das estruturas de apoio como maneira de não chamar a atenção para sua sofrível performance. No Estado do Paraná existem evidências de que isso ocorreu, em apreciável medida, na COPASA, RADIPAR e PROMOPAR em certos períodos dos últimos doze anos.

A preocupação com abrangência do processo de avaliação atende a uma questão de ordem prática, qual seja, a de que

8 Atendimentos de cunho social com baixo custo tem sido objetados com fundamento em distorcidas noções de equidade de tratamento, do tipo "ninguém deve receber nada de graça" que fazem vista grossa ao fato de ter sido a regressividade do sistema tributário que, na maioria das vezes, possibilitou a acumulação necessária à implantação dos núcleos básicos das instituições prestadoras de serviços, tendo as vítimas dessa regressividade direito às compensações que encapsulados burocratas insistem em lhes negar.

se a avaliação não afeta o mundo real ou se os seus resultados não são usados ela falhou no teste que legitimaria a sua existência e os seus custos -- normalmente elevados. Além disso, o sistema respectivo precisa ser funcional, isto é, ser capaz de responder às questões de uso habitual de clientes determinados (de elevado nível institucional), dentro do período de tempo e dos recursos disponíveis.

Requisitos Básicos dos Sistemas de Avaliação

Sendo os sistemas de avaliação de desempenho uma modalidade de sistemas de informação, a sua operacionalidade, utilidade e eficácia depende de que sua estruturação seja efetuada de modo a atender um apreciável conjunto de requisitos. São muitas e diversificadas as abordagens sobre tais requisitos. Entretanto, de um modo geral, os mais frequentemente referidos pela literatura se acham abrangidos pela enumeração efetuada por Vickery (1973:305). Aponta este autor, como requisitos básicos para a eficácia de sistemas de avaliação da performance, os seguintes requisitos: **flexibilidade** (modificabilidade), **confiabilidade** (dos processos e resultados), **acessibilidade** (dos postos de serviço), **atualidade** (defasagem dos dados), **tempestividade** (demora no atendimento às solicitações), **prioridade** (no centro de computação), **precisão e seletividade** (exclusão de informações indesejadas), **oportunidade** (gerar informações em tempo útil para subsidiar decisões), **recuperabilidade** (facilidade de recuperação) e **reduzido custo** (compatível com as vantagens oferecidas).

Van Der Ven (1979:15), embora mais sincrético, inclui como requisitos para que os instrumentos de avaliação se tornem largamente aplicáveis, além da simplicidade e reduzido custo, a **padronização** (a fim de facilitar a comparação entre unidades e órgãos) e a **especificidade** (com vistas a propiciar uma explícita e consistente estrutura de referência).

Tais requisitos devem ser complementados com parte do elenco referenciado por Drucker (1974:496). Entende esse autor que os sistemas de controle e avaliação só se justificam se satisfizerem sete requisitos: baixo custo (de administração pouco onerosa), **inteligibilidade** (simples de serem entendidos), **apropriabilidade** (compatíveis com a natureza e características do objeto), **congruência** (pertinentes aos eventos controlados), oportunidade (serem capazes de produzir informações em tempo útil para embasar decisões), **operacionalidade** (compatíveis com a estrutura organizacional) e simplicidade (não pender para a sofisticação). Como se pode observar apenas três destes requisitos -- baixo custo, oportunidade e simplicidade -- se acham presentes nas enumerações anteriores.

O adequado suporte da direção superior de mais alto nível é colocada por Roman (1968:385) como requisito de natureza essencial à efetividade do controle. Comenta ele: "O controle é um instrumento vital para o atingimento de objetivos operacionais, porém para ser efetivo ele necessita contar com um efetivo (e ativo) suporte da direção superior." Tal posicionamento é corroborado pelas conclusões do estudo patrocinado pela SAREM (1982) sobre os sistemas de informação gerencial no governo.

A clareza na fixação de objetivos, constitui requisito apontado pela grande maioria dos estudiosos do controle na administração. Benton (1973:08), Khandwalla (1977:308), Chandler & Plano (1982:91) e inúmeros outros afirmam que os objetivos bem caracterizados e adequadamente dimensionados tendem a receber mais atenção do que aqueles que não se acham expressos através de medidas bem definidas. Aliás, para a maioria de tais autores a clareza clareza na fixação de objetivos é importante não apenas para a avaliação como para a própria eficácia organizacional.

Outro requisito igualmente enfatizado pelos autores é o de que o controle não deve possuir caráter punitivo. Berry (1981: 14) atribui caráter essencial para à efetividade do controle que ele não se oriente apenas para a determinação dos aspectos negativos. Afirma ele: "Todo sistema de planejamento deve ser instrumentalizado por um sistema de controle positivo que gratifique os sucessos com o mesmo vigor com que penaliza as falhas." De fato, a tendência dos métodos tradicionais em concentrar seus esforços na busca de inadequações, sem ressaltar desempenhos exemplares, desagrada os executantes levando-os a ações orientadas para a desmoralização dos sistemas.⁹ Os problemas gerados pelo controle de caráter punitivo são tão sérios que Freitag Jr. (1970:374) situa a natureza do controle como fator determinante da eficácia ou ineficácia do controle gerencial. Comenta o autor: "O controle gerencial é eficaz quando o pessoal operacional entende as diferenças entre a "performance planejada" e a "performance real" e

9 Similar é a postura expressa por Wildawsky (1974:156) e a de Roman (1968:383), que afirma: "Um sistema de controle ajuda a gerência a ampliar a performance, permitindo que se estabeleçam ações corretivas e se façam recomendações construtivas. Se a informação gerada pela função de controle é utilizada para propósitos punitivos, o controle central --ou qualquer outro controle --irá ser desacreditado pela não cooperação dos gerentes divisionais e relegado ao desuso."

facilita a incorporação de medidas corretivas que sejam aplicáveis às áreas importantes. O controle gerencial é ineficaz quando o pessoal operacional o entende como restritivo, dominativo ou preocupado com a imposição de punições."

Finalmente cabe considerar as observações de Motta & Caravantes (1979:202) ao focar a problemática do controle em contextos de planejamento estratégico, que colocam em evidência um outro requisito básico: a motivação para empreender avaliações não obstante o período as vezes longo que medeia a decisão de executar certas ações e sua efetivação. Comentam eles: "O controle, para ser eficiente, precisa ser um esforço positivo e construtivo, enfatizando a correção de desvios em vez de sua punição (...) A função de controle resulta da comparação entre o realizado e o planejado e, portanto, é fundamental existir motivação e persistência em executar esta comparação apesar do longo intervalo de tempo que existe entre o planejamento e o controle (...) Tanto os desvios positivos quanto os negativos deverão ser investigados para promover o aprendizado organizacional."

Além disso, considerando que os sistemas de avaliação de desempenho constituem uma modalidade dos sistemas de informação de apoio as decisões, eles devem preencher os demais requisitos definidos como desejáveis em tais tipos de sistemas.

Estágios Básicos do Controle

A operacionalização de sistemas de controle e avaliação envolve, certamente, a atenção a todos estes aspectos e requisi-

tos. Requer, igualmente, a observância de um método que confira uma certa organicidade ao processo. Dentre os métodos apreciados pela presente investigação afigurou-se como bastante articulado e operacional o delineado por Wood (1973:87). Segundo o autor "o controle em administração implica um processo integrado por cinco estágios essenciais:

- primeiro, o controle exige que se estabeleça um plano, um orçamento, um objetivo, um padrão -- um alvo a atingir (...) pois o controle implica medida -- é impossível controlar o que não pode ser medido ou medir o que não foi definido.
- o segundo estágio essencial consiste em comunicar o plano àqueles que devem realizar a ação necessária para atingí-lo (...) na prática este é provavelmente o aspecto mais esquecido do controle.
- em terceiro lugar, deve haver um meio de verificar o que se conseguiu realmente, quantificado em unidades adequadas, sejam elas valores financeiros, quantidades físicas ou outro tipo de indicador.
- o quarto estágio essencial do controle consiste na comparação do que se está obtendo com a meta fixada, revelando as possíveis variações e identificando as suas causas.
- finalmente [como quinto estágio], o controle implica, à luz da informação revelada, tomar as medidas necessárias para retificar a situação ou modificá-la."

Davis (1974:341), expressa similar postura ao assinalar: "O controle gerencial é a atividade que mensura os desvios em relação a performances planejadas e dá início às ações

corretivas. Seus elementos básicos são: a) Um padrão descritivo da performance esperada, o qual pode ser, por exemplo, um orçamento, um padrão operacional ou um algoritmo decisório; b) Uma mensuração da performance real; c) Uma comparação entre a performance esperada e a real; d) Um relatório de desvios para uma unidade de controle, tal como um gerente; e) Um conjunto de ações capazes de redirecionar ações futuras; e f) Um método para que o nível mais elevado de planejamento e controle reajuste os padrões de performance."

A proposta de ambos é, em termos gerais, referendada e complementada por Chandler & Plano (1982:91), que, reportando-se a avaliação de programas governamentais, assinalam: "A avaliação é um instrumento que auxilia os decisores a determinar se mantêm, modificam ou paralizam um determinado programa (...). Tal avaliação comporta três fases principais:

- 1) **Seleção e identificação dos propósitos e objetivos do programa** - isto nem sempre é fácil visto que, frequentemente, a legislação e os objetivos da organização são genéricos ou vagos. Sem objetivos precisos não podem existir padrões contra os quais se possa determinar o sucesso do programa;
- 2) **Execução da avaliação segundo diretrizes científicas** - envolvidos nesta fase o "design" do processo de avaliação, a seleção de amostras, a escolha dos instrumentos de mensuração e a validação da metodologia estatística. A tarefa de analisar dados estatísticos é em si mesma carregada de valores e pode afetar em muito o resultado da avaliação;
- 3) **Realimentação dos resultados e das recomendações** - esta fase municia a gerência com as percepções da avaliação para

fins de modificar as operações e realimentar o planejamento de futuros programas."

De nossa parte acreditamos que, com alguns ajustes, a estrutura resultante da integração dessas duas propostas pode ser tomada como um bom referencial para o delineamento do processo de avaliação do desempenho de organizações. Naturalmente alguns procedimentos complementares terão de ser acrescidos, tais como a articulação da estrutura de pré-requisitos, a seleção das dimensões relevantes para fins de avaliação, a adequada difusão do sistema no ambiente governamental e a preparação de recursos humanos para sua operação a nível central e setorial.

Requisitos dos Critérios de Avaliação

Na estruturação de um sistema de avaliação de desempenho uma das etapas mais importantes, trabalhosas e vulneráveis é a de definição dos critérios que serão utilizados para efetuar a avaliação, seja ela de um projeto, programa ou organização. Essa atividade costuma ser fortemente influenciada pelo ambiente em que a avaliação será efetuada. Não obstante é importante contar com uma estrutura de referência para sua efetivação. Dentre as abordagens que encontramos sobre os requisitos de que se devem revestir os critérios de avaliação a mais abrangente é, sem dúvida, a desenvolvida por Hatry (1974:160/183) que compreende:

- 1) Os critérios devem relacionar-se aos objetivos governamentais e organizacionais;
- 2) Devem existir diferentes "níveis" de critérios, visto que as ações costumam ter implicações secundárias;

- 3) Problemas específicos devem ser avaliados por mais de um critério, visto que a redundância (defendida por Caiden e Wildawsky) de controles constitui um meio para garantir o êxito de empreendimentos governamentais importantes. Não basta avaliar a eficiência, é preciso fazê-lo também em relação à eficácia e à efetividade;
- 4) Os critérios devem permitir a avaliação das repercussões da ação sobre outros setores, isto é, não devem ficar restritos as áreas específicas a que se referem;
- 5) Os critérios devem permitir avaliar as diferentes maneiras pela qual o empreendimento afetará os diferentes grupos populacionais atingidos por seus efeitos;
- 6) Os critérios devem ser definidos de forma clara e completa a fim de evitar interpretações ambíguas e inconsistentes;
- 7) Os critérios devem permitir levar em conta as influências temporais e os aspectos geográficos;
- 8) É desejável que os critérios propiciem condições para a avaliação das relações entre o governo e os cidadãos, isto é, para a verificação do grau de "satisfação" dos consumidores dos serviços do governo.

Quanto ao lado prático da questão, importa assinalar que na implementação dos critérios e procedimentos estabelecidos os sistemas de avaliação devem tirar partido de todos os sistemas implantados nas organizações -- financeiro, patrimonial, orçamentário, vendas, compras etc -- a fim de facilitar a coleta dos elementos necessários à determinação da performance. Alguns deles, naturalmente, poderão requerer alguns ajustamentos, especialmente nas fases iniciais de implantação do processo de avaliação, para poder desincumbir-se dos novos encargos. Porém, em geral isso será mais fácil e racional do que a criação de sistemas em paralelo. Além disso, tal procedimento, tão logo automatizado, permite atender a prescrições como a de Altman (1979:32), qual seja, de que "a natureza contínua das informações propiciadas pelos sistemas de monitoração da performance sugere que a maneira pela qual os dados são coletados e processados não deve interferir com as rotinas básicas da organização."

Além disso, não pode ser esquecido que certas atividades inerentes aos sistemas de avaliação envolvem um certo grau de subjetividade, especialmente aquelas envolvidas com a apreciação de dimensões menos articuladas e transparentes do que as explicitadoras da eficiência e da eficácia. Isso, entretanto, não é necessariamente mau pois tais sistemas devem ser considerados instrumentalidades a serviço das próprias organizações e sistemas setoriais, antes do que como superestruturas de caráter inquisitorial ou punitivo. Ademais, como assinala Roman (1968:26), "a gerência precisa, frequentemente, basear suas decisões em fatores subjetivos --explicitadores de avaliações qualitativas -- mais do que em informações quantitativas acuradas." Como comprova a prática da administração, isso ocorre por fatores como pressões de tempo, contingências políticas e, principalmente, porque mesmo os sistemas mais acurados não são capazes de antecipar com exatidão os resultados futuros.

3. UMA ANALISE DAS MULTIPLAS DIMENSOES DO DESEMPENHO

A necessidade de se dar atenção à uma multiplicidade de componentes para que se possa explicitar a performance (termo tomado nesta abordagem como sinônimo de desempenho) é algo de há muito assinalado. Como observa Van Der Ven (1979:04), já em 1946 Herbert Simon, em seu trabalho "O Comportamento Administrativo", advertia de que as estruturas de avaliação devem ser articuladas a partir da identificação dos contextos, estruturas e comporta-

mentos que sejam relevantes para a explicitação da performance das organizações, grupos de trabalho e atividades individuais.

A abordagem de Van Der Ven (1979:9) sobre a questão da avaliação das organizações possui também uma conotação multidimensional. Quando este autor assinala que "a performance organizacional é o critério máximo e o ponto de partida para a avaliação das organizações" tal assertiva encerra mais do que aparenta à primeira vista. Ocorre que para ele PERFORMANCE "é um construto complexo que reflete os critérios e os padrões utilizados pelos decisores para apreciar o funcionamento de uma organização". Portanto, segundo ele a performance tem o caráter de um julgamento de valor sobre os resultados desejados em vários níveis de análise (ou padrões de eficácia), sendo expressa através de um diversificado conjunto de critérios e indicadores.

Essa idéia é em parte corroborada e ampliada por Katz & Kahn(1978:224), que asseveram: "Quando afirmamos que algo é EFICAZ, usualmente pretendemos exprimir que esse algo possui os efeitos que desejamos ou que reconhecemos como típicos à sua configuração ("design"). Se afirmamos que a aspirina é eficaz isso significa que ela cura as nossas dores de cabeça (...) Porém, se o sistema em questão é mais complexo, produzindo múltiplos resultados desejados e indesejados por diferentes clientelas, o emprego de um conceito unitário de eficácia será inadequado. O caso das organizações humanas é exatamente este." Ora, o que tais autores parecem sugerir é a necessidade de categorizar a eficácia (intentada por alguns autores) ou o delineamento de conceitos

alternativos (como fazemos nesta abordagem) para a caracterização de qualidades demasiado típicas para serem encerradas em um único conceito. Afirmam ainda tais autores: "A eficácia organizacional tem sido entendida como multidimensional pelos especialistas que, não obstante, expressam várias discordâncias quanto à melhor forma de atribuir pesos às várias dimensões."

Embora sem afirmar categoricamente que a avaliação de desempenho deva ter caráter multidimensional Chandler & Plano (1982:91) o evidenciam com clareza ao categorizar e caracterizar as componentes que devem integrar a avaliação de programas públicos. Afirmam eles: "Dentre as formas mais comuns de abordar a avaliação de programas em andamento acha-se a estimativa:

- 1) Da performance do esforço, ou seja, da quantidade e da qualidade do trabalho que está sendo executado;
- 2) Da eficácia, ou seja, dos resultados do trabalho, abrangendo a eficácia relativa das diferentes estratégias implementadas dentro do programa;
- 3) Da eficiência, ou seja, do custo-eficácia do resultado e de se similar resultado poderia ser obtido a um custo mais baixo por um método alternativo;
- 4) Do impacto, ou seja, do grau com que o programa atinge os objetivos estabelecidos;
- 5) Do processo, ou seja, de se as presentes estratégias são adequadas para o atingimento dos objetivos fixados."

Usher (1981:231) segue quase a mesma orientação e propõe quatro tipos de indicadores: de mensuração do esforço, de eficiência, de eficácia e de equidade. Os três primeiros pouco diferem da caracterização acima, os indicadores de equidade, entretanto, são bastante singulares e se aproximam bastante do que chamamos efetividade nesta abordagem. Assinala ele, entre-

tanto, que a atenção à questão da equidade na oferta de serviços públicos e coisa recente e que as dificuldades em se definir o conceito de modo operacionalizável têm contribuído para o pouco progresso no uso de tal modalidade de indicador.

Fica, portanto, evidenciada a impropriedade de se interpretar por desempenho organizacional as avaliações sobre a eficiência e a eficácia de uma organização. Na verdade, como já assinalamos anteriormente, o DESEMPENHO se caracteriza como um construto que abrange as várias maneiras pelas quais pode ser expresso o grau de adequação ou satisfatoriedade com que uma organização opera. Engloba, portanto, uma série de dimensões relevantes, cada qual passível de específica caracterização. Como será comprovado mais adiante algumas dessas dimensões têm sido objeto de ampla apreciação pela literatura técnica de administração, como é o caso da eficiência, eficácia e mais recentemente da efetividade, enquanto que outras -- como a contributividade, convergência e conformidade -- não tem chegado sequer a explicitação. Esta estrutura de seis dimensões -- que adotamos como satisfatória -- encontra suporte não só nas abordagens de Chandler & Plano, delineadas há pouco, mas também nos desenvolvimentos de Suchman (1974:61). Afirma tal autor: "De um modo geral temos proposto cinco categorias de critérios a partir dos quais se pode avaliar o sucesso ou o fracasso de um programa. Esses critérios são: 1) Esforço (meios mobilizados); 2) Performance (efeitos sobre a realidade); 3) Adequação da performance (proporção de realização em relação aos montantes necessários); 4) Eficiência (maximização do resultado com minimização de custos); e 5) Processo (modos de execução).

A nossa percepção é de que no plano da avaliação de desempenho o que importa mesmo são dois conjuntos de conceitos. O primeiro deles -- abrangendo a eficiência, eficácia e a convergência -- orientado para expressar o julgamento técnico e gerencial que os agentes públicos efetuam sobre os resultados gerados pelas organizações; o segundo -- compreendendo a efetividade, conformidade e contributividade -- orientado para a avaliação política de tais resultados na perspectiva dos cidadãos, das representações políticas e dos órgãos de controle externo. Tal pressuposto deriva, sobretudo, da convicção de que a avaliação de organizações deve concentrar o foco da atenção em questões relevantes, evitando perder-se em miríades de apreciações sobre atividades meio ou questões acessórias de pouca relevância.¹⁰

Eficiência, Eficácia e Efetividade

Um dos primeiros problemas que aparecem quando se inicia a apreciação destes conceitos é o da falta de uniformidade com que eles são utilizados na literatura de administração. Quando contrastadas várias apreciações são localizadas frequentes confusões entre eficiência, eficácia e efetividade, afora o uso de tais conceitos para expressar conotações que seriam mais pertinentes a outros conceitos. Em outras ocasiões um conceito é

10 Autores de diferentes orientações têm formulado categorizações diferentes para a avaliação de organizações. Porém, em nosso entendimento, não obstante a maioria dos critérios apontados mereçam uma periódica revisão pelos governos, é duvidoso afirmar que eles devam integrar o núcleo dos processos de avaliação sistemática do desempenho, mesmo porque grande parte deles tem mais a haver com a caracterização dos órgãos e seus meios do que com a expressão da performance. Referimo-nos a critérios como: performance passada; capacidade técnica da organização; recursos físicos, financeiros e humanos disponíveis; competência gerencial; prestígio da organização; reputação no campo da inovação; capacidade de reter pessoal; necessidade do produto. Além de difícil de serem mensurados tais aspectos possuem mais um caráter de requisitos ao bom desempenho do que elementos evidenciadores do mesmo.

utilizado para auxiliar na explicitação do significado do outro, resultando numa confusa, se bem que "aparentemente técnica", caracterização conceitual. Um exemplo disso é o delineamento de Koontz & O'Donnel (1978:175) que, analisando as estruturas organizacionais (formal e informal), dispõe: "Uma estrutura organizacional é eficiente se ela auxilia na concretização dos objetivos pelas pessoas [isto é, se ela é efetiva] com o mínimo de custos e de consequências indesejáveis."

Esta nossa percepção é corroborada por autores como Rhenan (1972:23), que assevera: "A eficiência é um conceito utilitário e muito usado. Infelizmente, no entanto, o significado atribuído a ele varia muito." Como uma maneira de evitar a ambiguidade do conceito, o autor sugere que se promova a adjetivação do mesmo. Segundo sua concepção a eficiência seria externa quando o conceito expressasse a relação entre os valores atribuídos aos produtos da organização e os custos dos recursos consumidos. A eficiência seria interna, por outro lado, quando mensurasse as qualidades da organização como instrumento de transformação de recursos em produtos. Reconhece ele, entretanto, que em muitos casos é bastante difícil efetuar tais cálculos e avaliações. Em nosso entender, em que pese a boa intenção do autor, a proposta traz mais bruma do que clareza à matéria, visto que a caracterização dada à eficiência interna expressa, na verdade, o entendimento mais comum do conceito de eficácia.¹¹

11 Não pretendemos com isso sugerir que os conceitos não sejam relacionados, pelo contrário. Como assinala Balk (1978:46), "se o processo de produção é definido em termos de sistemas convencionais dois coeficientes básicos de controle aparecem. O primeiro é do "output" pelo "input" -- ou eficiência. O segundo é o do "output" pelos "standards" -- ou eficácia. Frequentemente a elevação da produtividade é uma questão de otimização desses coeficientes ou seja de sua harmonização. Vantagens em termos de eficiência são frequentemente obtidas à custa da eficácia e vice-versa."

Para Drucker (1974:45) a eficiência é o conceito que expressa o grau de adequação com que as coisas estão sendo feitas (busca da maneira mais correta possível), enquanto a eficácia se caracteriza pelo empenho em fazer as coisas certas. Ao ampliar sua distinção entre os dois conceitos o autor assinala que a eficiência se preocupa com o "input" de esforço em todas as áreas de atividade, enquanto que a eficácia parte da consciência de que nas organizações de 10 a 15% dos fenômenos -- tais como produtos, fornecedores, clientela, mercados ou pessoal -- respondem por 80 a 90% dos resultados. Os outros 85 a 90% dos fenômenos, não importa a eficiência com que sejam cuidados produzem apenas custos. Seu entendimento, portanto, é de que não se pode negligenciar quanto ao controle sobre os fenômenos mais conexos aos resultados. Resta considerar, entretanto, se no setor público a sugerida prevalência da eficácia assumiria similar magnitude. De qualquer modo é bom ter a questão em perspectiva visto que outros autores expressam similar preocupação.¹²

Talvez o entendimento de eficiência mais validado pela literatura especializada seja aquele que Rhenan articula para a eficiência externa. A maioria dos autores adota delineamentos que se orientam para a sugerida relação entre os "inputs" e "outputs", como, por exemplo, fazem Katz & Kahn (1978:758), que definem a eficiência organizacional como "a relação do "output" energético pelo "input" energético que é capaz de colocar em evidência quanto do "input" é convertido em produtos e quanto dele é consumido ou armazenado pelo sistema." De acordo com tal inter-

12 Deniston et all (1978:163), por exemplo, assinalam que "A não ser que o administrador esteja satisfeito com a eficácia os estudos sobre a eficiência carecerão de sentido."

pretação a organização mais eficiente é aquela que é capaz de executar o melhor processo de conversão dos "inputs" em produtos, ou como afirmam tais autores "capaz de gerar um superavit energético durante o seu funcionamento."

A partir de tal constatação acabamos por acolher como melhor delineamento de eficiência o efetuado por Turban & Meredith (1977:18), segundo o qual EFICIENCIA é o conceito que expressa "o grau de adequação com que os recursos estão sendo utilizados por uma organização", isto é, se a relação "input/output" é adequada ou não, independentemente de qualquer questionamento quanto a relevância do produto ou sua desejabilidade social. Sua orientação básica é, portanto, para a determinação da qualidade dos processos. Assim, o conceito não deve ser entendido como simples sinônimo de redução nos custos, pois não obstante isso seja importante, o mais relevante é o balanço do efeito das economias sobre o "output". Isto é particularmente verdadeiro no setor público onde a questão dos custos incorridos é, frequentemente, menos relevante do que a realização do objetivo dentro do prazo fixado. Por outro lado, a quantificação do esforço, subproduto natural da avaliação da eficiência, costuma ser útil para o suporte de decisões sobre a manutenção, ampliação ou supressão de atividades.

O conceito de EFICACIA padece de similar falta de uniformidade na literatura técnica de administração. Já vimos que Drucker (1974:45) o interpreta sinteticamente como "a orientação para fazer as coisas certas". Vickery (1973:299), por sua vez, o entende como sendo a maneira pela qual se expressa o grau com que

um sistema atinge os objetivos que lhe foram assinalados; Doellinger (1979:19) o expressa como "uma instituição que se prende a obtenção do máximo resultado possível com uma dada quantidade de recursos"; enquanto que Benton (1973:07) o define como algo "cuja avaliação transcende a simples mensuração da eficiência econômica, dependendo de uma clara definição da demanda dos consumidores." Aliás, com relação a última posição, parecemos que o autor se aproximou mais da caracterização conceitual da efetividade do que da pertinente à eficácia.¹³

Confrontando-se com a diversidade de interpretações do conceito, Van Der Ven (1979:25) coloca em pauta que a dificuldade de circunscrever a eficácia ("effectiveness") deriva do fato dela fundar-se essencialmente em julgamentos de valor. Comenta ele: "O critério de eficácia tem continuado a fugir aos teóricos organizacionais pelas seguintes razões: 1) Não faz sentido buscar medidas "objetivas" universais para um conceito que é inerentemente subjetivo -- apenas generalizável no âmbito dos decisores que expressem os mesmos julgamentos de valor na escolha de critérios de eficácia; 2) A teoria organizacional e a lógica humana pouco ajudam para a definição de um conceito que reflita os valores básicos das pessoas e do que é importante para elas; 3) Os processos pelos quais as pessoas agem ou não agem nas organizações, bem como pelos quais podem articular suas respostas aos estímulos

13 Drucker (1976:226) estabelece uma distinção bastante crítica entre os tais conceitos quando aplicados à administração pública. Afirma ele que a distinção marcante entre a eficácia e a eficiência é que "a orientação para a eficiência tenciona tornar a mediocridade capaz de produzir resultados previsíveis repetidamente (...) A orientação para a eficácia, por sua vez, tenciona a liberação da energia criadora (...) Se deixarmos a eficiência predominar, como o Governo (dos EUA) pretende fazer, os processos ganham mais importância do que os resultados." Tal assertiva, em nosso entender, é um qualificado alerta sobre os riscos da burocratização encapsulada, ou seja, orientada para o ambiente interno.

têm sido ignorados." Em que pese o nosso respeito pela obra do autor, parece-nos que, neste caso, ele enveredou por um terreno perigoso. As razões enunciadas são tão genéricas que se ajustam a quase todos os conceitos usados nas ciências sociais.

Aliás, isso fica de certo modo evidente quando se confronta a explanação de Van Der Ven com as articulações mais objetivadas de Motta & Caravantes (1979:123) que definem a eficácia como sendo o conceito que expressa "o alcance dos objetivos organizacionais definidos", enquanto a eficiência se refere ao "cumprimento de normas, regras e tradições internas aliadas a redução de custos". Segundo tais autores estes conceitos podem ser vistos como produtos de uma congruência relativa entre o sistema de valores internos da organização com os valores do sistema global. Afirmam eles (1979:124): "A eficácia é simples medida de produto, portanto, é menos dependente do grau de congruência entre os sistemas de valores internos e externos, pressupondo-se no entanto um grau de congruência mínimo e suficiente para a existência da organização, como, por exemplo, a satisfação de valores de grupos minoritários ou preferenciais."

Entretanto, o núcleo comum da maioria das abordagens sobre a eficácia segue a caracterização efetuada por Turban & Meredith (1977:18), qual seja, o conceito que expressa "a amplitude com que os objetivos (em termos de geração de produto) estão sendo atingidos." Assim, partindo de tal delineamento, adota-se para efeito desta abordagem que EFICACIA é o conceito que expressa o grau com que uma organização ou programa é capaz de produzir os resultados previamente definidos através dos seus

objetivos de performance dentro dos prazos estabelecidos. Portanto, sua principal distinção ao conceito de eficiência é a sua preocupação com o nível de realização dos produtos, enquanto aquela se preocupa com a otimização da relação entre os meios empregados e os resultados obtidos. Disso deriva que um sistema possa ser eficaz e ao mesmo tempo altamente ineficiente como, por exemplo, se gera os resultados desejados a custos exorbitantes.

O conceito de efetividade, não obstante menos difundido na literatura de administração -- inclusive pelo seu caráter mais recente -- padece também da falta de uniformidade. Doellinger (1979:19) a situa como a expressão resultante da comparação do resultado "a certos padrões ideais ou modelos teóricos de procedimento", enquanto que para Lawrence & Lorsh (1969:59) a efetividade organizacional se caracteriza pela "habilidade da organização em produzir resultados fora dela."

Na verdade uma maior clarificação do conceito só ocorre com os delineamentos de Motta & Caravantes (1979:124), que comentam: "A efetividade -- alcance dos objetivos sociais desejáveis que justificam a existência da organização -- só pode ser alcançada quando existe um alto grau de congruência entre os valores do sistema organizacional e os valores da ambiência externa. Desta forma, pode-se verificar se os produtos organizacionais são produzidos segundo os padrões e quantidades desejáveis na ambiência social." Em nosso entender esta distinção é fundamental, tendo grande relevância a sua apuração para que as organizações públicas não se tornem insensíveis ao ambiente externo, passando a implementar (até com eficiência e eficácia) objetivos não

prioritários para a sociedade em geral, mas de interesse para grupos restritos cujas inserções nas estruturas de poder sejam suficientemente fortes para prover suporte institucional às suas necessidades básicas de sobrevivência.¹⁴

Assim, com base em tais elementos é possível estabelecer, como delineamento conceitual adequado para os fins desta abordagem, que EFETIVIDADE é o conceito que expressa o grau de atingimento dos objetivos sociais e econômicos desejáveis pela sociedade e que justificam a existência da organização. Refere-se, portanto, à medida do impacto dos produtos da organização sobre o ambiente social, considerada especialmente a adequação dos mesmos (qualidade, quantidade, disponibilidade, custo etc.) ao que desejam as comunidades a quem tais produtos são oferecidos.¹⁵

A relevância do uso equilibrado e concomitante destes três conceitos -- explicitadores de três importantes dimensões do desempenho organizacional -- é apontada por Silva (1981:100) que comenta: "Somente pelo equilíbrio entre as dimensões eficiência e

14 A importância da efetividade é enfocada do ponto de vista filosófico por Fromm (1973:48) que ao proclamar como insuficiente a eficiência econômica, assinala que esta, com o seu sentido estrito, pode ser desmoralizante em termos individuais e sociais por não levar em conta o fator humano. Comenta ele: "poucas pessoas formulam a questão da qualidade (...) essa omissão é evidente numa sociedade que não mais está centralizada no homem, na qual um aspecto, o da quantidade, sufocou todos os demais." Crítica assemelhada é efetuada por Bradford, Malt & Oates (1978: 36), ao longo de sua rebuscada articulação teórica sobre as funções de produção no setor público, nos seguintes termos: "Se bem que o governo pelo seu lado (Vetor D) aplique em "inputs" (I) para gerar resultados (O) através de atividades (A) definidas a partir de apreciações do ambiente (E), pelo seu lado o cidadão não está interessado em tal vetor (pelo menos não em termos gerais), mas sim nas consequências (C) de D -- coisas como redução de acidentes, melhoria do atendimento, redução na espera, baixa de preços etc." Em outras palavras, o que mais importa mensurar é o nível de satisfação do cidadão.

15 Com relação à qualidade do produto é importante ter em perspectiva a advertência de Renan (1968:413) de que esta não é algo que possua um significado absoluto, possuindo diferentes interpretações por diferentes grupos. Por exemplo, enquanto para o produtor a qualidade do produto significa que ele representa o melhor para certas condições do consumidor, para este tal qualidade é dada pela resposta do produto ao uso planejado para o mesmo.

eficácia não se assegura, na empresa privada, que a organização esteja a oferecer uma contribuição relevante em termos de produto gerado. A efetividade seria a terceira dimensão de uma organização moderna, na medida em que significa a desejabilidade social do bem ou serviço produzido (...) Não basta que a organização atinja os seus objetivos sob condições de eficiência; é necessário que o bem ou serviço produzido esteja sendo requerido pela ambiência externa." cremos que, sem qualquer reparo, tal comentário é igualmente apropriado às organizações públicas.

Contributividade, Convergência e Conformidade

Em nosso entendimento não basta a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade para que se possa determinar, de modo abrangente, o desempenho das organizações governamentais, especialmente daquelas que não tem nos processos legitimadores do mercado a sua fonte de sôbrevivência. Acreditamos que, para tanto, pelo menos outras três dimensões do desempenho devem ser consideradas: a contributividade, a convergência e a conformidade.

Como já assinalamos anteriormente estes três conceitos não tem sido objeto de específico delineamento na literatura a que tivemos acesso, sendo os seus substratos, frequentemente, incorporados as caracterizações mais abrangentes da eficácia e da eficiência. O pior é que esta situação, além de constituir fonte de ambiguidade, possui outros efeitos negativos como o de dificultar a operacionalização de procedimentos orientados para a efetiva avaliação do desempenho nestas dimensões. E' com vistas a fazer frente a tais inconvenientes que nos propusemos a estabe-

lecer uma caracterização inicial de tais conceitos, a ser aprimorada após a comprovação de sua adequação e utilidade prática.

O conceito CONTRIBUTIVIDADE se orienta para a expressão do grau de ajustamento entre a programação (ex-ante) e os resultados de sua operacionalização (ex-post) às políticas estabelecidas pelo governo, especialmente daquelas a que a organização, em razão de suas atividades, se acha comprometida em termos de observância e aplicação. Expressa ela, portanto, a amplitude da contribuição concretamente oferecida pela organização às políticas públicas institucionalizadas com suficiente clareza para serem entendidas pelos órgãos da estrutura governamental.

A atenção a esta dimensão do desempenho deve ser pensada independentemente do exercício de julgamentos qualitativos sobre as políticas públicas em si, visto ser muito difícil caracterizar o que seja uma "boa" política, mesmo porque seus efeitos a longo prazo costumam ser de difícil apropriação em áreas como educação, cultura, esporte, pesquisa e meio-ambiente. O propósito do conceito é, sobretudo, estabelecer uma rotina de análise sobre o grau de engajamento das organizações à materialização das políticas fixadas, assumindo que estas, desde que conscientemente estabelecidas, visam o interesse público.

O conceito CONVERGENCIA se destina a expressar o grau de compatibilidade entre os empreendimentos executados pela organização e os programas estabelecidos pelo planejamento governamental (planos globais e setoriais), abrangidas as expressões quantitativas, locacionais e temporais. Preocupa-se, portanto, com

a avaliação de como as orientações e metas programáticas contidas nos planos e orçamentos estão sendo observadas pelas organizações quando da implementação de seus programas de trabalho.

Esta dimensão, mais do que qualquer outra, tem há haver com o processo de realimentação das atividades de planejamento e programação, visto que o mínimo que se pode esperar de um efetivo processo de planejamento é que suas orientações programáticas sejam respeitadas. Se isso não é verificado de forma sistemática o mais provável é que as organizações se empenhem em seus objetivos particulares e que o planejamento perca sua condição de instrumento balizador da ação global com vistas a consecução dos propósitos ou teses-objetivo do macro-sistema.

O conceito CONFORMIDADE tem por fim evidenciar o grau de aderência existente entre os papéis (responsabilidades) e atribuições (tarefas) de fato desempenhados pela organização e aquelas que lhe são legal (estabelecidas pelo ato de criação) ou institucionalmente (fixados por protocolos formais como acordos e convênios) atribuídos. Orienta-se, portanto, para a determinação de se a organização está operando no seu âmbito de atuação, ou se está invadindo áreas de competência de outros órgãos públicos ou assumindo papéis reservados à iniciativa privada.¹⁶

E' fácil perceber a importância de controle sobre esta perspectiva do desempenho das organizações. Como assinala Radford

16 A relevância desta dimensão é sugerida também por Pécora (1981:5) que, ao analisar a problemática do controle no âmbito das empresas estatais, afirma: "A centralização de controles tem como origem constatações teóricas e práticas. A medida em que se dá autonomia às empresas, estas tendo sido criadas para cumprir objetivos do Estado incorrem em desvios, criando os seus próprios objetivos."

(1973:14) "Em termos simples uma organização é uma entidade criada para cumprir um propósito. Esse propósito é relacionado com a criação de "outputs" de um tipo peculiar. As organizações podem ser conceituadas como sistemas propositivos que se empenham na realização de objetivos em termos de "outputs" para cuja produção elas foram criadas. O nível com que tais objetivos são realizados dá a medida de conformidade ("purposefulness") da organização. O papel da gerência é maximizar essa conformidade dentro dos constrangimentos impostos pelas limitações internas e externas." Como se pode perceber uma tal assertiva coloca em questão a necessidade de frequentes revisões sobre os objetivos de cada organização, a fim de mantê-los atualizados às mudanças no ambiente e nas respectivas demandas, bem como de se avaliar o nexo de causalidade entre a atuação (o fazer) das organizações e os propósitos básicos que lhes são atribuídos.¹⁷

A oportunidade do conceito é evidenciada também por Benton (1974:115) que afirma: "As organizações públicas são entes estruturados para servir às necessidades e demandas da sociedade e, portanto, devem ser avaliadas na base do quão eficaz elas estão sendo capazes de fazê-lo! Estão elas respondendo a questões relevantes ? São os objetivos das organizações consistentes com os serviços demandados pela sociedade ? Acham-se os programas da organização definidos de modo a atingir os objetivos ? Questões como estas se destinam a avaliar a importância social da organização e à compreensão de sua eficácia social."

17 Radford (1973:15) alerta, porém, para o fato de que "a maior parte das organizações possui objetivos múltiplos, alguns dos quais mais importantes do que outros em dado momento. De um modo geral jamais todos os objetivos relacionados com os fins da organização terão de ser tomados em conta pela gerência." Valido este pressuposto, as avaliações de conformidade assumem um caráter referencial e relativo, antes que absoluto, fato que em nada reduz a sua grande importância.

De nossa parte acreditamos que a estruturação de sistemas multidimensionais de avaliação, isto é, orientados para a determinação do desempenho nestas seis dimensões, deve permitir que nos aproximemos de tal desiderato. Além disso, uma tal articulação pode oferecer uma resposta alternativa à questão colocada por Boiteaux (1978:83): "Visto que o lucro não é uma meta a que um governo pretenda atingir -- inclusive ele normalmente atua em áreas onde a iniciativa privada se retrai devido à baixa, ou mesmo inexistente rentabilidade -- resta verificar em que se basearia a avaliação de desempenho do governo."

O nosso entendimento é o de que no âmbito dos governos a avaliação do desempenho, mais do que uma simples apreciação da eficiência, eficácia e efetividade das organizações, deve basear-se também na determinação dos seus níveis de conformidade, convergência e contributividade à ação governamental no seu todo.

4. PRE-REQUISITOS 'A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A complexidade do tema, já evidenciada nos tópicos precedentes, deixa fora de dúvida a existência de um conjunto de pré-requisitos de caráter técnico, administrativo e institucional que devem ser atendidos para que se possa efetuar uma produtiva operacionalização de sistemas de controle e avaliação de desempenho de órgãos públicos. As páginas seguintes se destinam ao delineamento das exigências que se nos afiguraram como de maior importância. Uma parte delas, por sinal, integra o elenco de medi-

das sugeridas por Van Der Ven (1979:29) como necessárias à avaliação da eficácia organizacional. A investigação que realizamos resultou na identificação de nove pré-requisitos, a saber: a existência de interesse governamental em avaliações realistas, o uso sistêmico do planejamento operativo, a apropriada articulação e difusão das políticas públicas, a adequada fixação e comunicação dos objetivos, o envolvimento dos escalões gerenciais no delineamento do sistema, a compatibilidade do sistema aos tipos de organizações avaliadas, a disponibilidade de recursos humanos preparados para a função, a prévia seleção dos parâmetros relevantes e adequação e clareza dos métodos de mensuração. Passemos agora à análise específica de cada um deles.

Interesse em Avaliações Realistas

A falta de expressa consideração a este requisito tem causado a frustração de muitos grupos técnicos que se empenharam na estruturação de mirabolantes, trabalhosos e dispendiosos sistemas de controle. A premissa de que os governantes possuem natural interesse em contar com elaborados sistemas de informação nem sempre é corroborada pela prática da administração. Primeiro, porque sistemas de tal natureza tendem a criar uma transparência nem sempre conveniente aos processos decisórios; segundo, porque, frequentemente, mesmo governantes da maior idoneidade expressam razoáveis receios de que as informações propiciadas por tais sistemas sobre aspectos negativos do funcionamento de algumas de suas organizações acabem se tornando públicas e utilizadas por facções políticas adversárias.

Assim, a aplicação de esforços avaliativos só se justifica quando a administração central do governo considerado se ache motivada para empreendê-los e disposta a estabelecer as ações corretivas correspondentes, processo que, frequentemente, esbarra em conflitos de competência, em incertezas sobre as reações comportamentais, e em interesses políticos. Não obstante, como assinala Hatry (1974:151), "os sistemas de avaliação [vistos como importantes instrumentos de apoio aos processos decisórios] de nada valerão a menos que a administração superior os compreenda, deseje e utilize". Posição similar é enunciada no estudo dos Sistemas de Informação patrocinado pela SAREM (1982:53), ou seja: "A eficácia das estruturas de mensuração de resultados dependerá, sempre, do grau de comprometimento das lideranças estaduais com o sistema"; e por Freitag Jr. (1970:386), que afirma: "nada pode substituir ou se aproximar do efeito produzido pela sustentação conferida pela direção superior."

Porém, uma vez definido o interesse governamental em tais avaliações, será importante delimitar a abrangência do sistema, os níveis de acesso às informações por ele geradas, os métodos de comunicação das avaliações às gerências superiores dos órgãos avaliados e os demais mecanismos de controle sobre o sistema e seus operadores. Neste estágio a mais crítica atividade será a definição do nível institucional a que se vinculará a gerência central do sistema e a natureza da estrutura setorial que apoiará o seu funcionamento. Quanto a institucionalização do sistema e do respectivo instrumental, não obstante ela não seja essencial, deve ser considerado que ela possui relevância para a estabilidade dos agentes públicos submetidos ao sistema -- por

informar aos mesmos as bases segundo as quais o seu desempenho será julgado -- e para que se confira maior transparência ao processo de avaliação.

Sistemas de Planejamento Operativo

Segundo Berry (1981:13), uma das mais sérias dificuldades no campo da administração tem sido a falta de integração entre o planejamento estratégico e o operativo. Comenta ele: "Constitui um sério problema da atualidade o fato do planejamento estratégico ser desenvolvido em termos de previsões e de padrões sem que sejam estabelecidos planos operativos que determinem como, quando e por que meios tais medidas serão materializadas. Sem a existência de um plano operativo como referencial será difícil avaliar se um objetivo foi ou não atingido ou superado; os problemas potenciais deixarão de ser acusados; os meios alternativos para o atingimento dos objetivos não serão equacionados (...); as responsabilidades e linhas de autoridade não serão definidas, com graves prejuízos aos processos de comunicação e coordenação." Davis (1974:341), igualmente enfatiza o caráter determinante do planejamento e assinala: "O controle é dependente do planejamento, desde que é o processo de planejamento quem propicia os padrões em relação aos quais a performance é mensurada. Portanto, aprimoramentos no processo de planejamento tendem a resultar em controles mais efetivos."

Assim, considerando que a avaliação constitui uma das etapas da função de controle, não se pode falar em avaliação de desempenho sem a existência de adequado planejamento das ativi-

dades e empreendimentos das organizações, haja vista a forte interrelação existente entre o planejamento e o controle. Essa interrelação é magistralmente evidenciada por Roman (1968:362), que comenta: "O planejamento e o controle são relacionados de modo tão íntimo que às vezes é difícil determinar onde termina um e começa o outro. Um plano representa a antecipação da ação; ele constitui um conceito passivo até que a ação é realmente iniciada. É desse ponto que o controle parte. O controle é um processo ativo que abrange a instigação à ação, a determinação das ações necessárias para que os objetivos sejam atingidos e a avaliação da performance real em comparação com a planejada."

Detalhando o seu posicionamento Berry (1981:14) segue a mesma linha, assinalando que existem duas relações primárias entre o planejamento e o controle. A primeira se estabelece pelo fato do estágio inicial do planejamento (fixação de objetivos, atividades e padrões ou medidas de sua amplitude) dar início ao estágio inicial do controle (orientado para o estabelecimento dos indicadores de sucesso de cada atividade). A segunda ocorre pelo fato de que uma vez apurado que o objetivo não foi atingido e as razões do fato (processo que constitui a etapa final do controle), torna-se necessária uma ação corretiva, orientando um movimento para o estágio inicial do processo de planejamento.

Articulação e Difusão de Políticas Públicas

Um dos pré-requisitos de natureza fundamental à avaliação de desempenho é a adequada consideração às políticas públicas. Mais do que isso, a clareza na formulação das políticas

públicas tem o caráter de pedra angular em sistemas orientados para a avaliação do desempenho. Com efeito, é praticamente impossível levar a bom termo qualquer iniciativa relacionada com o controle ou avaliação de organizações governamentais sem que se disponha de uma satisfatória explicitação das políticas públicas. A importância desse fator deriva do caráter determinante de tais componentes do processo decisório governamental, mesmo quando elas não são claramente explicitadas.

O nosso entendimento, fundado em avaliações específicas sobre políticas públicas estabelecidas no Brasil, é de que a falta de clareza e sincretismo nas políticas tem sido fonte de desentendimentos, de falta de engajamento e de ações divergentes ao intencionado. A ambiguidade, por sinal, tende a neutralizar a sua significância das políticas públicas, haja vista que sendo elas essencialmente regras para a escolha de alternativas de ação diante de situações marcadas por pluralidades de interesses, a sua qualidade primordial é a inteligibilidade, visto que a clareza afasta dúvidas, amplia a conformidade e viabiliza a tempestiva aplicação da regra estabelecida às situações concretas.

A relevância da adequada formulação das políticas para a ação convergente das organizações é assinalada com grande clareza e objetividade por Wildawsky (1974:157), ao afirmar: "Uma política bem definida é de certa forma determinante do seu próprio sucesso". Pondera ele que tal clareza é essencial na medida em que dela depende a conquista ou a perda de apoio junto às clientelas abrangidas pelos seus efeitos. Além disso, o autor sugere que a execução de avaliações corretas e efetivas requer que se consi-

dere seriamente o impacto das políticas no comportamento das organizações responsáveis pela sua materialização.

Na articulação de políticas -- com vistas à sua divulgação no ambiente responsável pela sua operacionalização -- é importante que se cuide para que estas possuam, simultaneamente, sentido denotativo (ação) e conotativo (motivação), visto que, conforme ensinado por Zajdsznajder (1984), "apenas a conformidade no plano simbólico é capaz de fazer com que os indivíduos creiam, se envolvam emocionalmente com os propósitos e atuem no sentido de tornar o imaginário em realidade". Além disso, é preciso cuidar com a clareza e sincretismo das políticas a fim de facilitar sua assimilação uniforme e de tornar os agentes executores informados sobre o que deles se espera em cada período de tempo. A tal respeito assinala Sarávia (1984): "uma das causas do sucesso empresarial do Japão é a clareza, universalidade e sincretismo das políticas, especialmente porque tal orientação amplifica o universo de associações simbólicas que diferentes indivíduos correlacionam as mesmas. Por exemplo, a famosa política japonesa de "+ 10%" foi decodificada pelos trabalhadores como significando "patriotismo", "oportunidade de ser útil a coletividade", "oportunidade de progresso pessoal", "competição com outros países", "lealdade à empresa" etc."¹⁸

18 E' preciso ter em conta, entretanto, a advertência de Paine & Naumes (1974:131) quanto à algumas singularidades do processo. Afirmam eles: "Na formulação de políticas -- processo que envolve a alocação e a mediação entre conjuntos conflitantes de interesses e valores -- os juízos se formam de maneira estritamente relacionada com a situação, contrapondo cada questão à uma ampla série de outras questões, incluindo não só as pertinentes ao quadro atual como as relacionadas a situações possíveis no futuro." Quanto à possibilidade de políticas ótimas comentam tais autores: "As diferentes percepções dos problemas críticos e a diversidade de interesses e valores impedem a determinação de uma única "melhor" política (...) o que não impede, entretanto, que se façam progressos em termos de políticas cada vez mais eficazes e consistentes."

Adequada Fixação e Difusão dos Objetivos

Uma outra condição para a eficácia das avaliações sobre organizações ou programas é, conforme apontado por Wood (1973:88), a prévia determinação de seus objetivos de forma clara e realista, bem como a sua adequada comunicação no ambiente interno. Assinala ele: "Uma das grandes falhas no campo do controle é o hiato de comunicação, sendo comum que se espere que as pessoas cumpram objetivos que não lhes foram comunicados como desejáveis." Outros autores, como por exemplo Boiteaux (1978:73), comentam que a prática da fixação de objetivos na administração pública tem tido como característica marcante a ambiguidade, às vezes até intencional. Ao que parece a maioria dos administradores preferem trabalhar com objetivos amplos e ambíguos que possam oferecer suporte às suas decisões e ações diante de situações específicas. Tal situação é, sem dúvida contrastante com a rigidez da ADMINISTRAÇÃO POR OBJETIVOS, caracterizada por Motta & Caravantes (1977:91) como "um método de planejamento/ e de avaliação,/ baseado em fatores quantitativos,/ pelo qual superiores e subordinados elegem áreas prioritárias,/ estabelecem resultados a serem alcançados (objetivos),/ dimensionam as respectivas contribuições (metas)/ e procedem ao sistemático acompanhamento do desempenho."

Não obstante a procedência de observações como a de Boiteaux a maioria dos autores concorda com Wood quanto à importância da fixação de objetivos para a viabilização das avaliações. Suchman (1974:37) comenta que "a avaliação não existe no vácuo (...) [e que] dada a importância da clara fixação dos objetivos dos programas a serem avaliados, não é difícil entender

porque tantas avaliações que falharam na definição de tais objetivos se revelaram improdutivas", Benton (1974:49) pondera que "o estabelecimento de objetivos é o principal estágio em qualquer sistema de análise, visto que a eficácia organizacional não pode ser avaliada sem uma clara fixação de objetivos", e Roman (1968: 363), lógica e pragmaticamente, assevera que "o controle necessita ser orientado para objetivos."

Porém, as abordagens mais operacionais sobre o adequado delineamento de objetivos para fins de controle são encontradas nas publicações francesas relacionadas ao método de orçamentação denominado Rationalization des Choix Budgetaires - RCB. O Manual do RCB (1978:12), reportando-se à definição de termos usados no Plano Quinquenal da França, estatui: "OBJETIVOS - São situações ou circunstâncias sobre as quais se visa propiciar um determinado atendimento em um período definido de tempo. Eles são quantificados, definidos no tempo e localizados no espaço territorial." Segundo a publicação os objetivos devem ser classificados em dois tipos: OBJETIVOS DE REALIZAÇÃO -- orientados para os resultados concretos dos empreendimentos, por exemplo: a construção de "x" km de estradas -- e OBJETIVOS DE IMPACTO -- orientados para o delineamento dos efeitos dos empreendimentos sobre o ambiente, por exemplo: a redução de "x"% nos acidentes, a redução de "x"% nos fretes etc. O entendimento mais consagrado é o de que nos empreendimentos governamentais ambos os tipos de objetivos devem ser fixados, acompanhados e avaliados.

A questão da adequada fixação dos objetivos é, contudo, algo mais complexo do que pode parecer à primeira vista.

Além das dificuldades comportamentais e instrumentais associadas ao processo, este requer que se considere que a estrutura de objetivos a que uma organização pública se associa é desdobrável em vários níveis. Altman (1979:32) aponta a existência de pelo menos quatro níveis ou categorias de objetivos:

- PROPOSITOS SOCIAIS, caracterizáveis como declarações amplas dos fins sociais a que o governo, em todos os seus níveis, se propõe; por exemplo: a eliminação de acidentes fatais;
- PROPOSITOS ORGANIZACIONAIS, caracterizáveis como declarações dos fins a que a organização se propõe a atingir; por exemplo: a redução no número de acidentes nas estradas estaduais;
- OBJETIVOS DE PERFORMANCE, caracterizáveis como os resultados planejados para um programa -- de forma quantificada e situada no tempo -- que contribui para a realização dos propósitos organizacionais; por exemplo: a implantação um sistema de sinalização de padrão internacional em 100% das estradas estaduais no período de dois anos;
- OBJETIVOS DE OPERAÇÃO [frequentemente designados como SUB-OBJETIVOS por outros autores], caracterizáveis como os resultados físicos -- de nível operacional -- a serem obtidos projeto ou atividade associado ao programa; por exemplo: a pintura de 1.800 km de faixas de sinalização no decorrer de cada exercício.¹⁹

Comenta Altman (1979:34): "Os sistemas de mensuração da performance exigem que tais distinções sejam efetuadas (...) sob pena de que as atividades da organização não tenham qualquer relação com os seus objetivos ou aos da sociedade em geral (...) Os diferentes níveis de performance auxiliam na fixação de responsabilidades para os gerentes de diferentes níveis da organi-

19 Suchman (1974:51) expressa similar ponto de vista quanto a necessidade de desdobramento dos objetivos. Comenta ele: "Uma grande parcela da confusão a respeito dos objetivos pode ser eliminada a partir do reconhecimento de que os mesmos podem ser classificados em um variado número de tipologias, dependendo do propósito de quem os enfoca. Talvez a base mais comum para a ordenação de objetivos seja segundo o seu grau de generalidade. Os objetivos podem variar desde um sentido muito amplo, como a redução da mortalidade, até o altamente específico, como a edição de um panfleto sobre saúde (...) Para propósitos de avaliação é essencial que eles sejam desdobrados em uma inteligível hierarquia de subobjetivos, onde cada nível expresse o atingimento com sucesso do objetivo precedente e, por outro lado, se constitua em pré-requisito para o objetivo de nível imediatamente superior. Esta cadeia de objetivos é frequentemente referida pela literatura como objetivos imediatos, intermediários e finais."

zação. Mais do que isso, eles criam uma estrutura capaz de embasar o estabelecimento de um sistema de prestação de contas das responsabilidades atribuídas." Observe-se que tal delineamento possui grande relevância para a operacionalização dos conceitos conexos às múltiplas dimensões do desempenho. Os objetivos sociais são diretamente relacionáveis ao conceito de CONTRIBUTIVIDADE, os organizacionais aos conceitos de EFETIVIDADE e CONFORMIDADE, os de performance aos conceitos de EFICÁCIA e CONVERGÊNCIA e os de operação ao conceito de EFICIÊNCIA.

Quanto aos requisitos ou conteúdos implícitos nos objetivos Deniston et al (1978:149) afirmam que a avaliação subsequente de um objetivo depende de que, quando de sua fixação, se especifique: "a) o que -- a natureza da situação ou condição a ser obtida; b) quanto -- a quantidade ou montante de tal situação ou condição; c) quem -- o grupamento particular da população ou parcela do ambiente em que o resultado é desejado; d) onde -- a área geográfica do programa; e e) quando -- o tempo dentro do qual se pretende a nova situação." Radford (1973:16), por sua vez, aponta como requisitos desejáveis nos objetivos, que eles sejam: consistentes e explícitos, diretamente relacionados às funções da organização, facilmente comunicáveis aos membros da organização, definidos de modo a que os métodos de mensuração da performance possam ser rapidamente percebidos, estabelecidos com suficiente precisão para que as atividades de suporte ao objetivo sejam distinguidas das de outros, e claramente referidos às áreas em que os resultados serão produzidos.

A relevância do pré-requisito não deve ser confundida

com facilidade de equacionamento. O que a prática tem demonstrado é que não obstante o fato dos governos incluírem nos seus procedimentos orçamentários a fixação de objetivos e metas dos empreendimentos, a verdade é que isso tem sido feito de modo muito precário. Este problema, entretanto, não é só nosso, como colocam em evidência Usher (1981:234) que, reportando-se a pesquisas promovida pelo Committee for Economic Development dos EUA, observa: "A maioria das cidades abrangidas pelo estudo requer a fixação de objetivos e metas como parte do processo orçamentário; entretanto, em não mais do que metade dos casos tais objetivos e metas chegam, realmente, a constituir-se em utilitários padrões de performance" e Harry Hatry, que como um dos teóricos que mais tem escrito sobre o controle e avaliação no âmbito dos governos, tem reiteradamente apontado a precária forma com que os objetivos e metas de realização são fixados pelos órgãos governamentais.

Envolvimento das Gerências no Delineamento do Sistema

Outro pré-requisito essencial para que a avaliação de desempenho possua caráter utilitário é a participação dos escalões gerenciais a que se destinam os sistemas respectivos -- a nível central e setorial -- na definição e implementação dos mesmos. Afinal, como adverte Post (1983:137) "para que se obtenha a institucionalização [de políticas organizacionais] é importante obter o envolvimento administrativo e a aquiescência dos gerentes de todos os níveis da organização e, especialmente, dos diretores do escalão superior." Isto, entretanto, nem sempre é fácil pois frequentemente não será neste âmbito que se poderá definir de

modo qualificado quais as informações que serão relevantes para que a avaliação não só seja efetiva como também estável.

De qualquer modo, é inquestionável a importância do envolvimento das lideranças setoriais na definição das estruturas de quantificação e dos critérios de avaliação para a operacionalidade do sistema. Afinal, como assinala Clark (1979:564) "o segundo provérbio de avaliação é de que uma grande credibilidade é assegurada quando os gerentes de programas são envolvidos profundamente na estruturação, condução e interpretação das avaliações." Há que se cuidar, porém, para que premissas do tipo "quanto mais informação melhor" não tornem o sistema demasiado abrangente, desfigurem suas finalidades e acabem por comprometer a sua imagem de instrumento útil à administração, a par de outras distorções.

Compatibilidade do Sistema aos Tipos de Organizações

Os sistemas de avaliação devem, igualmente, possuir compatibilidade com as organizações e contextos em que serão aplicados. Essa compatibilidade é devida por razões óbvias, mas também para que os sistemas de avaliação possam ser "vendidos" ao público interno da organização, de modo a que os processos respectivos sejam incorporados à prática das mesmas não como uma ameaça, mas como um valioso instrumento de apoio a todos os que nela atuam. Como ensina Roman (1968:363), os controles devem ser estabelecidos em correspondência com os objetivos da organização, montados de modo a encorajar a criatividade e a antecipação, ter caráter preventivo e indutivo, orientar-se também para a determinação dos

aspectos positivos do funcionamento da organização, e não apenas ex-post, de conotação punitiva ou orientado essencialmente para a determinação de falhas.

A preocupação com o ajustamento do sistema de avaliação ao tipo de organização -- se produtiva, social, política, de segurança, cultural etc. -- deriva do entendimento de que o público interno de cada um destes tipos de organizações costuma ter reações diferentes aos instrumentos de natureza técnica. De um modo geral, estes costumam ser melhor aceitos nas organizações produtivas ou de segurança do que nas políticas e culturais. Tal circunstância, portanto, deve ser levada em devida conta a fim de se reduzir as barreiras à operacionalização do sistema.²⁰

Recursos Humanos Preparados para a Função

Um dos problemas identificados por Cunha (1976:50) na implantação de sistemas de controle sobre a execução orçamentária -- caracterizável como um tipo de sistema de avaliação -- foi o despreparo do funcionalismo público para as tarefas de programação e de escolha de parâmetros expressivos das realizações programadas e executadas, bem como das respectivas diferenças. Com efeito, a preparação do pessoal envolvido na implementação de sistemas de controle tem sido considerada medida indispensável

20 Analisando a problemática das relações entre sistemas centrais e setoriais de controle Roman (1968:376) assinala: "o controle externo pode ser opressivo se a organização externa (ou de nível superior) que patrocina o projeto se define por um amplo elenco de controles. Quando à pluralidade de procedimentos externos são superimpostos a um sistema interno de controle, isso costuma resultar em confusão, provocar ressentimentos entre o pessoal técnico e, invariavelmente, gerar custos adicionais ao projeto. Por outro lado, se os sistemas emergiram de um trabalho conjunto (...) os procedimentos são imensamente simplificados."

para a efetividade dos processos.²¹ Essa capacitação específica é requerida também para que não ocorram problemas de comunicação na transmissão das percepções sobre os fenômenos em razão do uso de léxicos diferentes. Este é um problema mais frequente do que se costuma supor, decorrendo da falta de uniformidade dos "backgrounds" dos agentes públicos -- que em função disso usam palavras semelhantes com diferentes significações -- e da elevada rotatividade das gerências em períodos de turbulência política (renovação) como o que caracteriza os últimos anos.

Assim, o sucesso de qualquer sistema de avaliação, dada a quantidade de apreciações de caráter subjetivo que sua operacionalidade envolve, repousa na qualidade dos recursos humanos que o operam a nível central e setorial e na sua preparação específica para tal função. Não pode ser esquecido que tais sistemas trabalham com o insumo básico das transações de poder -- informação -- requerendo, portanto, um comportamento ético peculiar por parte daqueles que têm acesso aos seus processos.

Apropriada Seleção dos Parâmetros Relevantes

Para muitos autores, entre os quais Drucker (1974), Wood (1983), Berry (1981), Benton (1973) e Ein-Dor (1983), a parcimônia é requisito fundamental para o sucesso de sistemas de informação, avaliação e controle. De um modo geral tais autores acolhem o

21 A tal respeito comenta Suchman (1974:23), em nosso entender com grande atualidade e adequação, "recursos humanos capacitados para pesquisa e trabalhando com fundos especiais para avaliação constituem a condição sine qua non para que se implemente qualquer ação rumo à avaliações mais científicas. A não ser que este requisito básico seja provido é duvidoso que as pesquisas avaliativas sejam melhores no futuro do que tem sido no passado."

pressuposto de que "mais informação não leva necessariamente a um melhor conhecimento ou controle", recomendando cuidado com o excesso de informações -- situado como um dos maiores perigos à estabilidade do sistema -- e sugerindo que se colete apenas aquelas de real importância para a avaliação ou avaliações que se deseje efetuar. A respeito disso comenta Haldy (1974:236): "não é possível, obviamente, analisar todos aspectos de todos os programas. Mas é viável, em cada organização, selecionar os programas que consomem maiores quantidades de recursos e submetê-los à uma avaliação crítica."

Isso é particularmente importante quando se considera a grande quantidade de empreendimentos, programas e organizações a serem objeto de controle em um governo estadual ou nacional, e mesmo nas organizações mais complexas do setor público como aquelas que cuidam dos sistemas de transporte, energia, saneamento e meio-ambiente. Pela mesma razão é preciso não enveredar pelo caminho da busca de exatidão nas mensurações e avaliações. Como tem sido assinalado por muitos autores a perfeita informação não só tem custo elevado como constitui propósito quase sempre inatingível em razão do elevado número de variáveis envolvidas.²² Ademais, é preciso ter-se em mente que uma das mais frequentes causas de insucesso de sistemas de avaliação tem sido a aspi-

22 A conveniência de uma maior seletividade é apontada por Roman (1968:377) nos seguintes termos: "O controle sobre projetos, similarmente ao que ocorre em outras áreas de controle, falha frequentemente porque o sistema se excede. Uma abordagem balanceada precisa ignorar o trivial e concentrar-se nos pontos mais importantes para a evidênciação dos resultados (...) Se a gerência dispersar a sua atenção numa miríade de detalhes do projeto antes do que em relação a umas poucas etapas chave, o sistema de controle ira falhar em seu propósito." Em outras palavras, é preciso consolidar a consciência de satisfação com o satisfatório preconizada por Herbert Simon há quase meio Século.

ração por fazer demasiado. Um exemplo concreto disso foi o que ocorreu com o Sistema de Acompanhamento Físico - SAF, implantado no Estado do Paraná em 1976, que no afã de atender todos os potenciais usuários com informações detalhadas acabou por produzir apenas vastos amontoados de ininteligíveis, inexatos e desatualizados relatórios.

Articulação de Adequados Métodos de Mensuração

Este é, sem dúvida, o mais importante pré-requisito para a implementação de sistemas efetivos de avaliação de desempenho, mesmo porque a adequada mensuração interpenetra todos os demais pré-requisitos apontados. Segundo Van Der Ven (1979:30), a escolha dos parâmetros adequados para a expressão do nível de desempenho (planejado e executado) e para a determinação dos procedimentos de mensuração a serem empregados para evidenciar a performance organizacional constituem os elementos centrais do processo de avaliação do desempenho.

Na área orçamentária, Sherwood & Best (1975:391), analisando a questão no âmbito do orçamento-programa, observam: "A abordagem do desempenho clama por um orçamento em que as dotações evidenciem a clara relação a padrões de serviços, volumes de trabalho a serem executados, métodos de trabalho e custos requeridos para a materialização de tais padrões e volumes (...) A essência de qualquer modelo de orçamento-programa ou de desempenho é a disponibilidade de um adequado sistema de mensuração."

Entretanto, não obstante largamente reconhecido como de extraordinária importância, pouco se tem avançado no sentido de delinear o que seja adequada mensuração, quais as estruturas de indicadores mais importantes e funcionais, ou quais as direções mais promissoras para o aprimoramento dos mecanismos de quantificação dos programas e resultados dos órgãos do governo. Dada a relevância do tema será este, precisamente, o núcleo do próximo capítulo desta abordagem.

CAPITULO III

A MENSURAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS GOVERNAMENTAIS, UMA ANALISE

"O controle em administração exige medida. Quando você pode medir aquilo de que esta falando e expressá-lo em números é porque você sabe algo a respeito. Quando não pode, seu conhecimento é escasso e insatisfatório."

GEOFF WOOD (1973:93)

1. A PRÁTICA DA MENSURAÇÃO DE RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO

Como já deixamos evidenciado nas apreciações precedentes a prática da mensuração de empreendimentos governamentais não constitui uma empresa fácil. Pior do que isso, ela constitui uma atividade que cresce de complexidade na medida em que um maior número de dimensões de cada iniciativa ou organização tenham de ser quantificadas. Tais dificuldades decorrem não só do fato de inexistirem metodologias simples e claramente delineadas para mensurar as realizações (ex-ante e ex-post), mas também da precária articulação das abordagens orientadas para a demonstração das vantagens concretas que os administradores podem auferir de um sistema de controle e do precário conhecimento sobre a estrutura conceitual relacionada com a mensuração para fins de planejamento, programação e controle. Assim, não é de admirar que existam tantos problemas numa área tão relevante.

A Importância da Adequada Mensuração

A relevância da mensuração é expressada de modo abrangente, melhor do que ninguém, por Davis (1974:357), que assinala o seu caráter básico para a experiência humana ("nós pensamos, move-mo-nos e agimos em termos de quantidades de tempo, distância e valor"). De fato, o dia a dia das pessoas e organizações se acha permeado de mensurações quantitativas ou qualitativas; circunstância que assume importância crucial no processo administrativo, visto que dela depende a visualização da "realidade" que se tomará como base para a consistente formulação de políticas. Por outro lado, como já deixamos evidenciado, dela não pode prescindir a fixação de metas e de objetivos. A respeito disso aponta Wood (1973:93) "Uma das maiores falhas na administração por objetivos (...) é sua tendência para ignorar o aspecto vital da medição. O efeito disso é serem os objetivos fixados em termos demasiado vagos para significar realmente alguma coisa, determinando, em consequência, imperfeições nos métodos de verificação, falhas nos levantamentos de informações e erros de diagnóstico."

A adequada mensuração é essencial também para os propósitos de aprimoramento das técnicas orçamentárias. A respeito disso assinala o Manual do RCB (1974:III): "O desenvolvimento do orçamento-programa requer a formulação de uma estrutura de programas, a definição de um sistema de mensuração de resultados e de custos e, finalmente, que se tenha em conta a noção de plurianualidade, dado ser esta típica da maioria dos empreendimentos públicos." Tal postura é complementada por Rowen (1974:135), que observa: "A maioria dos trabalhos futuros no campo do aperfeiçoamento dos sistemas

integrados de planejamento e programação orçamentária precisam concentrar-se nos problemas de medir e analisar benefícios." Aliás, a importância da adequada mensuração dos empreendimentos é algo que praticamente dispensa maiores considerações, visto existir quase que absoluta unanimidade entre os estudiosos de administração acerca do seu caráter fundamental. Katz & Kahn (1978:228), por exemplo, asseveram: "As inadequações da mensuração reduzem a eficiência das organizações visto que na medida em que as decisões organizacionais são guiadas por dados elas tendem a refletir as limitações desses dados".

Não obstante tal reconhecida relevância, é singular que sejam tão precários os processos e estruturas orientadas para tal finalidade. Como assinala Van Der Ven (1979:03) "a nossa capacidade de mensurar (e portanto de investigar) algumas das características básicas da estrutura e comportamento das organizações, grupos de trabalho e atividade tem sido muito limitada (...) Sem maneiras confiáveis e válidas de mensurar o contexto e o "design" (...) ninguém pode saber de modo objetivo quais os fatores que se interrelacionam e afetam a eficiência, a eficácia ou a qualidade do funcionamento nas organizações."

Clamores Acerca das Deficiências

Assim, não é sem razão que os clamores acerca das deficiências na mensuração de atividades e empreendimentos governamentais seja algo tão generalizado. As colocações a seguir oferecem uma boa ilustração dos comentários críticos que podem ser encontrados na literatura de administração, por parte de autores

das mais variadas origens e tendências:

- Amado (1981:42), reportando-se ao instrumental de avaliação do orçamento do setor público brasileiro afirma: "no tocante as unidades de medida representativas do produto final e de trabalhos intermediários, ainda não foi possível aprimorar um elenco de medidas representativas (...) que se mantenham ao longo do tempo e permitam proceder à análise comparativa";
- Cunha (1978:26), referindo-se à operacionalização de sistemas de informação gerencial, aponta a existência de "uma marcada dificuldade na mensuração dos níveis de atingimento dos objetivos dos projetos do Governo Estadual";
- Guerreiro Ramos (1978:82), em sua inovadora abordagem sobre a Nova Ciência da Administração, assinala: "A implementação de técnicas de mensuração ainda não ganhou o viço e a adequação que se tornam de todo necessárias ao pleno desenvolvimento do potencial administrativo e de manipulação de recursos prometida pelo orçamento-programa";
- Hatry (1976:18/22), analisando os problemas de avaliação da produtividade nos governos locais dos EUA, assevera que "a mensuração da efetividade do serviço público, incluindo aspectos de qualidade -- isto é, como eles servem aos cidadãos da jurisdição -- é bastante rara em muitos, senão na maioria dos serviços locais (...). Sem uma mensuração apropriada as chamadas avaliações tornar-se-ão, provavelmente, nada mais do que histórias relatadas pelos responsáveis pelas organizações com o propósito de relações públicas, mas de utilidade prática mínima";
- Henry (1980:184), discutindo os problemas peculiares à avaliação dos impactos dos programas governamentais, observa: "Um estudo efetuado em 1970 sobre as práticas de avaliação no Governo Federal dos EUA, sob os auspícios do "Urban Institute", concluiu que todo o aparato federal orientado para a formulação de políticas e decisões orçamentárias padece de uma fragilidade fundamental: sua carência por um sistema capaz de mensurar a eficácia dos programas."
- Kandle (1955:17), ao focar a limitada avaliação sobre os efeitos dos programas públicos, comenta: "Uma imensa parte dos nossos dólares, recursos humanos em atividades de "staff" e atividades de avaliação são ainda em termos de esforço. Muitos dos relatórios, pesquisas, avaliações etc., são ainda pensados e escritos apenas em termos de pessoal, leitos hospitalares, visitas a pacientes, chapas examinadas ou boas intenções declaradas. Ainda não contamos com significativos índices de resultados obtidos";
- Miewald (1978:149), ao apreciar o problema da mensuração no âmbito da administração pública norte-americana, assinala: "Existem, certamente, tentativas de mensurar as realizações do governo. Os métodos tradicionalmente usados para isso, entretanto, tendem a deixar muito a desejar";

- Rezende (1974:88), avaliando a insuficiente articulação nos processos orçamentários, comenta: "embora o orçamento-programa venha sendo formalmente elaborado (no Brasil) desde o ano de 1966, praticamente nenhum avanço foi registrado até agora no que se refere à quantificação dos custos e do respectivo produto nos diferentes programas";
- Sharkansky (1974:257), discutindo a problemática da organização do orçamento por projetos e atividades, comenta: "Um fator que enfraquece a proposta (do orçamento-programa) -- e fortalece o papel do incrementalismo na preparação do orçamento -- é a falta de medidas aceitáveis de desempenho";

Contudo, não obstante a sua abrangência, tais clamores circunscrevem apenas uma parte do problema. Como se poderá notar pelas abordagens desenvolvidas a seguir -- oferecendo uma mais ampla visualização das fragilidades ainda existentes no campo da mensuração e da avaliação de programas e organizações do setor público -- o quadro-problema é bastante complexo e envolve outras variáveis além das acima referidas.

2. INADEQUAÇÕES USUAIS, LIMITANTES E PROBLEMAS OPERACIONAIS NA EFETIVAÇÃO DE MENSURAÇÕES

Talvez a maior inadequação nos sistemas usados pelas organizações públicas seja o caráter formal e unidimensional das mensurações. Além disso, em nossa cultura organizacional a facilidade de quantificar alguns aspectos bem determinados e conexos à realizações mais valorizadas pela opinião pública tem conduzido a uma tendência para a quantificação dos resultados através de uma unidade síntese peculiar a organizações bem determinadas (km pavimentados, casas construídas, ligações (de água, esgoto, energia etc.), propriedades eletrificadas, barrís de petróleo extraídos etc.) -- como carro-chefe da produção do órgão -- caracterizando

uma verdadeira unidimensionalidade nas avaliações. E claro que tal "numerologia" acaba sendo "útil" na publicidade institucional, no discurso político e nos relatórios de gestão; porém, em sua maioria, pouco indicam quanto aos aspectos qualitativos das realizações (custos, vantagens sociais e efeitos econômicos do empreendimento). Veja-se que as casas construídas podem não estar sendo adquiridas pelo público alvo, a estrada pode ser ociosa à comunidade e as ligações de água podem ter sido efetuadas em proveito de minorias privilegiadas.

Não se pretende com isso afirmar que não se possa chegar a uma unidade síntese para cada dimensão significativa do desempenho, pelo contrário, isto às vezes é até indispensável à praticidade dos sistemas. O que se questiona é que a efetiva mensuração do desempenho de uma organização não deve ser feita com base em apenas um critério, visto que tal prática possui pelo menos dois aspectos negativos: atenuar a preocupação das gerências com as demais dimensões do desempenho e ofuscar deficiências e ineficiências das organizações.

Em certos setores da administração pública a prática é diferente, mas nem por isso menos negativa. Muitos órgãos se orientam para o cumprimento das exigências do controle formal -- especialmente aquelas de natureza contábil-orçamentário --, buscando no preciosismo com que as cumprem a sua legitimação. Assim, dedicam grande zelo ao fornecimento de relatórios, à preparação de demonstrativos, ao exato cumprimento de todas as normas relacionadas com as atividades meio. Porém, no que se refere aos resultados de suas atividades fins, usam das mais diversas alegações para

não demonstrá-los. Tal procedimento costuma ser mais comum em organizações de pesquisa, de ensino, de segurança, de assistência técnica e de meio-ambiente, cujos produtos são caracteristicamente pouco tangíveis.²³

Uma outra singular inadequação da maioria dos sistemas de mensuração dos resultados da ação governamental é a sua precária preocupação com os efeitos ou consequências no ambiente. A propósito afirmam Bradford, Malt & Oates (1978:37) -- em sua proposta de modelo de análise dos resultados da ação dos governos locais -- "no âmbito do setor público aquilo que pode ser mensurado -- usualmente nos vetores de atividades ou "outputs" -- se acha bastante distante daquilo que deveria ser efetivamente mensurado: a situação social dos cidadãos."

Limitações e Dificuldades

Os problemas de mensuração não decorrem apenas de inadequações dos sistemas e procedimentos. Em verdade existem algumas limitações e dificuldades difíceis de serem superadas. A primeira delas decorre do caráter multi-propositivo que é peculiar à maior parte das organizações públicas, daí decorrendo que um mesmo órgão tenha alguns resultados facilmente mensuráveis e outros mais difíceis de caracterizar, tenha um bom desempenho em

23 A interpretação deste fenômeno por Roman (1969:412), sugere que a avaliação da produção tende a ser mais subjetiva quando não existe um mercado para funcionar como barômetro de valor. Disso decorre o fato da avaliação de produtos com pouca ou nenhuma aplicação comercial direta -- típica de grande parte dos resultados das organizações públicas -- ser bastante difícil e a mensuração tender a orientar-se para aspectos acessórios aos propósitos do programa ou organização. A compreensão de tal fato, entretanto, não deve funcionar como justificativa para essa prática.

alguns de seus programas e resultados sofríveis em outros. Esta situação é bem delineada por Burkhead & Hennigan (1978:35) que, referindo-se as características do setor público que dificultam a avaliação da produtividade governamental, asseveram: "as dificuldades derivam da multiplicidade de funções-objetivo que são características a todas as atividades governamentais (...) O mesmo Departamento de Polícia que obtem grande sucesso na apreensão de criminosos pode dar-se muito mal em controle de tráfego." Esta é, inclusive, uma das razões de ordem prática para a inviabilidade da expressão dos resultados de programações que envolvem ações heterogêneas através de um só parâmetro síntese.

A indisponibilidade dos dados necessários constitui também um obstáculo para a mensuração de resultados ou avaliação de empreendimentos/organizações. Ocorre que, frequentemente, a avaliação da produtividade depende da existências de bancos de dados com séries históricas de indicadores e coeficientes assemelhados que nem sempre se acham disponíveis em todos os setores governamentais. Em outras ocasiões a construção de parâmetros depende da manipulação e integração de dados que não se acham disponíveis ou não são confiáveis. A insuficiência dos dados disponíveis constitui um dos paradoxos com que tem que conviver aqueles que lidam com a avaliação de órgãos e programas públicos. Isso ocorre principalmente porque as necessidades dos usuários de alto nível não são totalmente previsíveis a priori e mesmo aquelas que o são variar tremendamente ao longo do tempo.

Outra das grandes dificuldades na mensuração de resultados no âmbito do setor público, conforme apontado por muitos

autores, é que os custos, produtos e benefícios decorrentes do funcionamento das organizações se dividem em diretos e indiretos, tangíveis e intangíveis, objetivos e subjetivos, finais e intermediários, mediatos e imediatos, fato que torna altamente complexa a sua caracterização e avaliação. A respeito disso assinala Rowen (1974:134): "Muitos dos benefícios importantes (dos programas governamentais) não podem ser facilmente quantificados -- ou, simplesmente não podem sê-lo. Não obstante, os números exprimem muita coisa. Taxas de mortalidade, taxas de desistência de estudantes, níveis de renda real, taxas de desemprego -- tudo pode ajudar na estimativa do que um programa buscará realizar."²⁴ Não pode ser negado, contudo, que certos resultados dos órgãos públicos são intangíveis e de difícil apropriação em relação a propósitos básicos do Estado, como por exemplo, os efeitos da educação nos índices de criminalidade. Além disso, em certos tipos de atividades é quase irrelevante a mensuração em unidades de produto final sem a evidenciação da qualidade dos resultados.

O processo de determinação da qualidade dos resultados, por sua vez, continua a constituir uma questão desafiadora. Apesar disso, a sua importância para que as avaliações assumam maior correlação com a realidade justifica esforços adicionais no seu melhor equacionamento. A defesa dos critérios qualitativos é efetuada por vários autores e por publicações como o Manual do RCB

24 A ASIP (1975:52) expressa uma posição bastante similar ao assinalar: "Existem muitas atividades do Governo nas quais o produto final é fácil de identificar, susceptível de medir e representativo do trabalho realizado. Por exemplo, o número de árvores plantadas (...) Porém, existem outras atividades nas quais embora os produtos finais possam ser medidos e identificados isto não é suficientemente significativo dos resultados conseguidos. Por exemplo, o número de crianças promovidas para a série seguinte (...) Por sua vez, existem atividades cujos resultados são impossíveis de medir, e outras nas quais a medição do trabalho é irrelevante (p. ex.: mensurar a quantidade de empregados quando seu número é fixado pela lei e não pelo volume de trabalho)."

(1974:39) que estabelece: "A medida quantitativa do nível de realização às vezes é insuficiente, sendo necessário introduzir elementos qualitativos e subjetivos, em particular no que se refere à prestação de serviços." Isso fica mais evidente quando se consideram os resultados de atividades como as de estudos e pesquisas -- irrelevantes de serem apropriados sem elementos qualitativos -- ou de assistência social (a menores, velhos, índios etc.), cujos produtos são difíceis de expressar significativamente através de um indicador síntese.

A incorporiedade dos serviços constitui outro grande desafio à válida mensuração de resultados, dada a complexidade dos processos inerentes à mesma. A respeito de tal situação assinala Balk (1978:46): "Os serviços são o principal resultado dos órgãos públicos, bem como de crescente parte das unidades empresariais. O problema dos serviços, quando comparado aos bens, é de que eles são consumidos imediatamente após a produção. Assim, a sua qualidade não pode ser controlada mediante um processo constante como se faz nas linhas de produção. Disto emerge a complexidade da mensuração, vez que é impossível contar e armazenar os serviços como unidades físicas de resultado (...) E' por razões como esta que autores como Harry Hatry tem pendido para a mensuração da eficácia ou da qualidade dos resultados junto ao ponto de seu consumo." O desafio se torna ainda maior quando se observa que tal característica torna os resultados dos serviços facilmente manipuláveis.

A maior parte das dificuldades apontadas, senão todas, compartilham do efeito referido por Kramer (1975:38) como "Lei de

Greshan", segundo a qual os resultados mais facilmente mensuráveis -- aqueles de natureza quantitativa -- tendem a receber maior peso do que os dotados de menor corporiedade (mais dificilmente quantificáveis), quando, no mais das vezes são estes últimos os que possuem maior interesse para o decisor.

Problemas Operacionais

Segundo apurado pelas análises empreendidas, o maior problema operacional da mensuração de resultados no âmbito do governo é a insuficiente articulação dos conceitos relacionados a tal atividade. Ao que parece não apenas quase inexiste a preocupação em caracterizar de modo mais preciso os conceitos utilizados -- conduzindo a que cada profissional os interprete à luz de sua formação, com evidentes dificuldades no processo de comunicação²⁵ -- mas, o que é pior, mesmo os conceitos melhor delineados não são suficientemente conhecidos. Uma boa ilustração disso é a experiência que vivemos no Estado do Paraná, em 1975, quando da reestruturação do sistema orçamentário. Não obstante uma adequada caracterização de conceitos como programas, projetos, objetivos e metas; de um bom delineamento das unidades de medida apropriadas para a quantificação dos objetivos e metas; de um amplo esforço de treinamento de pessoal; e do respaldo do Governador ao sistema; depois de 3 anos de operação eram ainda frequentes os erros de enquadramento até mesmo em categorias simples como as unidades de trabalho, de produto final e de rendimento.

25 Khun (1978:246) observa: "Dois homens que percebem a mesma situação de maneira diversa e que, não obstante isso, utilizam o mesmo vocabulário para discuti-la, devem estar empregando as palavras de modo diferente. Eles falam a partir daquilo que chamei pontos de vista incomensuráveis. Se eles não podem nem mesmo se comunicar como poderão convencer um ao outro?"

A adequada escolha de unidades de medida para a quantificação dos programas, ações e resultados em cada organização do governo é, de fato, uma atividade trabalhosa. Mesmo após a definição das tipologias básicas de indicadores e de unidades de medida, a eleição daquelas pelas quais o produto da organização será demonstrado é problemática porque nem sempre os dados desejados fazem parte da rotina do órgão ou tem sua produção dentro da periodicidade desejada. Além disso, na discussão com o setor/ organização é comum que surjam discordâncias entre o pessoal técnico acerca de como os dados devem ser produzidos de maneira a preencher os requisitos desejáveis nas unidades de mensuração. Essa atividade, portanto, requer habilidade e análise cuidadosa para que as unidades escolhidas sejam de efetiva utilidade para a programação e acompanhamento da execução, bem como para a posterior avaliação dos resultados dos programas e organizações.

À produção de índices ou indicadores agregados é, igualmente, cercada de problemas operacionais e envolve pelo menos três grandes dificuldades. A primeira, é selecionar os elementos que entrarão na composição do indicador -- questão sobre a qual será sempre difícil obter unanimidade. A segunda, é como ponderar os vários resultados de modo a produzir um resultado válido, ainda que apenas sobre uma dimensão relevante para fins de avaliação. Sensível a tal problemática comenta Guerreiro Ramos (1978:59): "qualquer organização produz uma multiplicidade de produtos diferentes; cada qual expresso em unidades distintas. Um dos maiores problemas encarados por aqueles que se responsabilizam pela montagem de um sistema de avaliação de desempenho consiste em combiná-los de modo que expressem uma medida global da produção total

da organização". A terceira dificuldade se refere à obtenção de aceitabilidade dos procedimentos ao longo do tempo.

A questão dos atributos e características dos dados a serem considerados envolve também uma série de problemas ao nível operacional das mensurações. Ein-Dor (1983:160), reportando-se a tais atributos [no âmbito de sistemas de informações] assinala que sua definição enfrenta problemas nas áreas de conteúdo, nível de agregação, exatidão e atualidade. Quanto ao conteúdo, salienta o autor, não obstante no passado a ênfase fosse nos dados quantitativos, na prática mais recente a necessidade de informações descritivas para suporte às decisões têm conduzido a que sistemas capazes de abrangê-las se tornem cada vez mais comuns. O efeito disso é tornar ainda mais difícil as decisões acerca dos dados que são relevantes para inclusão no sistema e dos que devem ser excluídos. O nível de agregação dos dados é também problemático, pois se por um lado a maior desagregação facilita a execução de agregações específicas, ela possui elevados custos de recuperação e resulta no armazenamento de grandes quantidades de dados que nunca são utilizados. A exatidão, por sua vez, envolve similar controversia pois embora desejável ela deve ser examinada em termos da progressividades dos custos; ademais, o exagero na minimização de erros tende a ser inócuo pois ao requerer muito tempo ela prejudica a atualidade dos dados, que, em geral, constitui o atributo fundamental.²⁶

26 A propósito disso afirma Ein-Dor (1983:162): "Uma das principais razões pelas quais administradores se desviam dos sistemas de informação é que estes são incapazes de conseguir os dados que os primeiros necessitam dentro do esquema de tempo ditado pela situação que está a exigir uma decisão. Em muitos casos, informações rápidas e recentes são muito mais importantes do que informações precisas." A nossa vivência das rotinas decisórias da administração pública nos sugere que dificilmente o autor poderia ter sido mais feliz em sua caracterização da realidade.

A relatividade dos dados e indicadores gerados em estruturas sistêmicas, isto é, o fato de que certos indicadores de saída de um subsistema constituem indicadores de entrada em um outro configura, igualmente, um diferente tipo de problema operacional. É por tal razão que as saídas de programas de apoio costumam ser repartidas entre as entradas dos outros programas da organização. No entanto, nas avaliações do desempenho global da organização este problema tende a perder grande parte de sua significação, pois em tal contexto as preocupações tendem a ser direcionadas para as dimensões relevantes dos resultados e não para os custos das atividades meio.

Existem, igualmente, alguns problemas operacionais que são típicos à quantificação de objetivos sociais. Com efeito tal atividade é bem mais complexa aqui do que nas áreas geradoras de um produto palpável. Além das questões de credibilidade, às quais já nos referimos, a própria coleta e agregação dos dados é difícil por envolver, em geral, um grande número de unidades prestadoras dos serviços -- praticamente uma (as vezes mais) em cada cidade. Por outro lado, neste campo qualquer quantificação tende a carecer de relevância se não estiver devidamente informada em relação a qualidade dos resultados. A propósito comenta Matos (1978:157), "Os objetivos sociais, educacionais e culturais não são, porém, adequadamente mensuráveis e, os aspectos quantitativos que incluem (nº de graduados, nº de recursos aplicados em pesquisa, ouvintes/hora, consultoria etc.) não satisfazem porque não se referem aos aspectos qualitativos (...) Ainda que não se devam evitar tentativas para aperfeiçoar medidas de avaliação deste tipo de resultados, é importante frisar que eles, mesmo dificilmente quantificá-

veis, são no entanto percebido por pessoas ao longo de muitas observações, formando-se na sociedade uma média de opiniões a respeito, altamente válida." São problemas como estes que tornam imperiosa a articulação de procedimentos orientados para a captura da opinião média da sociedade sobre cada organização relevante. Mais do que apenas isso é preciso dar prioridade aos controles sócio-políticos antes do que àqueles gerados no âmbito da própria burocracia governamental.

Outro problema frequente no campo da mensuração é o mascaramento das informações. Isso pode ocorrer de diversas maneiras, sendo a mais frequente delas, como apontado por Hatry (1974:104), o emprego de 'médias' para o mascaramento de informações importantes. Por exemplo, quando uma organização compara o seu desempenho médio dos três últimos anos com o dos três anos precedentes ela pode estar ocultando um resultado sofrível no último exercício ou a progressiva queda na sua performance, contrariamente a um eventual crescimento gradual no período anterior.

A questão da cooperação entre os agentes dos sistemas de avaliação de desempenho -- normalmente responsáveis pela seleção de unidades de medida e indicadores -- e gerentes dos programas e organizações avaliadas caracteriza um outro problema operacional. Na verdade o relacionamento entre estes dois grupos, embora as vezes até cordial, encerra muitas vezes um conflito de interesses. Suchman (1974:22) delinea com maestria esse fato, afirmando: "Além de outras razões para objeção e relutante cooperação, os administradores de programa possuem uma natural desconfiança e antagonismo em relação aos processos de avaliação,

até mesmo pelo simples fato de que as investigações respectivas tendem a interferir com as operações em andamento."

A superação de todos estes problemas não é algo fácil de ser equacionado, como sugerem Burkhead & Hennigan (1978:37) ao afirmar: "Infelizmente, mesmo a utilização de medidas múltiplas de eficiência e eficácia não resolvem todas as dificuldades. Não existe um caminho simples e fácil para agregar as várias medidas, para lhes atribuir pesos ou para julgar quais medidas são mais importantes." Não obstante tais limitações sejam reais, elas podem e devem ser superadas dada a relevância de se reveste a melhor mensuração e avaliação das organizações públicas. Afinal, como alerta as Nações Unidas através da publicação "Medidas para Mejorar el Rendimiento de La Empresa Pública em Los Países em Desarrollo (1974:33), "sejam quais forem os critérios que se julguem mais apropriados para determinadas empresas ou tipos de empresas, o rendimento pode ser consideravelmente melhorado quando se mede melhor."

3. CATEGORIAS DE PARAMETROS E UNIDADES DE MEDIDA

Os alertas, clamores e observações contidos na literatura especializada, bem como a nossa própria experiência pregressa com os problemas de terminologia nos campos do orçamento e controle, nos induziram a optar por uma mais ampla revisão sobre o delineamento conceitual dos parâmetros (unidades, indicadores e padrões) de mensuração. Esperamos que tal trabalho, contribua

para a articulação de um léxico mais preciso para o campo da quantificação e avaliação, bem como para uma melhor compreensão das articulações teóricas contidas nesta abordagem.

Iniciemos pelo termo MENSURAÇÃO. A começar do título da monografia este termo tem sido usado inúmeras vezes. Mas, afinal, o que se deve entender por mensuração? Neste trabalho o termo é usado para expressar a maneira pela qual se determina a grandeza quantitativa e/ou qualitativa de cada atributo selecionado de uma coisa, evento ou circunstância, através de um padrão estável tomado como unidade ou referencial. Tal padrão estável é em geral expresso por meio de um indicador, índice, padrão ou por uma simples grandeza.

Portanto, o conceito mensuração não deve ser confundido com aquela simples numerologia que as organizações costumam apresentar -- como conduta tradicional -- a título de retratação dos resultados de suas atividades em comparação com os dos anos anteriores. O nosso entendimento é que, no mais das vezes, este tipo de quantificação carece de maior significação para efeito de reais avaliações por três razões básicas:

- a) os números apresentados não passam pelo controle de nenhuma instituição imparcial que corrobore a sua legitimidade e exatidão, fato que torna fácil exibir números sempre melhores que os dos anos anteriores;
- b) quase nunca são apresentadas informações que permitam correlacionar a variação de resultados com a expansão nos custos ou que permitam a sua referenciação a padrões legitimados técnica e socialmente;
- c) em geral eles não evidenciam os aspectos qualitativos conexos ao resultado, nem, tampouco, o seu grau de adequação às reais necessidades das comunidades alvo. O medir deve ir além do simples quantificar, abrangendo a qualificação do resultado sob uma dupla perspectiva: a do produtor e a do usuário.

Ao conceituar a mensuração afirmamos que ela se expressa através de indicadores, índices, padrões ou de simples grandezas. mas afinal, o que devemos entender por tais designativos ?

Dentre as várias caracterizações conceituais e estruturas de mensuração apreciadas ao longo desta pesquisa a que se afigurou mais completa -- inclusive à luz da experiência do investigador no Sistema de Planejamento do Estado do Paraná -- foi a delineada na documentação técnica relativa ao sistema orçamentário implantado na França em meados da década dos 70 sob a denominação Rationalization des Choix Budgetaires - RCB. Por essa razão foi ela acolhida como base para o delineamento conceitual dos parâmetros de mensuração usualmente utilizados pelo setor público.

Segundo o Manual do RCB, editado pela Direction de la Navigation Aérienne do Governo Francês (1974:3), os parâmetros de mensuração se classificam em indicadores, índices, padrões e grandezas, com a seguinte diferenciação:

- O INDICADOR é um dado relativo à uma variável significativa (grandeza variável), caracterizando um fenômeno e servindo de indicação para se atuar sobre tal fenômeno. Como regra o indicador está sempre associado a um ou mais fatores que influem sobre o fenômeno (deve existir uma relação entre o indicador, a ação e a decisão). Em outras palavras, como assinala o Manual (1974:6), "é um dado que, dentro da sistemática do orçamento-programa, permite: descrever e caracterizar os diferentes níveis da estrutura de programas (subprogramas, projetos, subprojetos, obras); escolher e justificar as orientações da região, programas e atividades; acompanhar e gerir a execução de programas, projetos e atividades."
- O INDICE é uma síntese capaz de resumir numa fórmula simples as relações entre dois ou mais fenômenos ou dados, ou em outras palavras, um super-indicador que agrega de forma ponderada um certo número de indicadores. A sua construção deriva da necessidade do intelecto humano de trabalhar com reduzido número de variáveis, tendo como prego o fato de deixar de fora importantes fatores e de cristalizar uma imagem da situação enquanto a realidade continua a modificar-se. De um

modo geral os índices são utilizados para expressar avaliações gerais sobre a conjuntura.

- O PADRAO (ou descritor) é o meio pelo qual se congrega o conjunto de informações disponíveis sobre um dado fenômeno, sejam elas qualitativas ou quantitativas. Embora o padrão seja às vezes empregado como sinônimo de indicador dele se distingue por ter caráter mais geral que este e pelo fato dos indicadores serem eminentemente quantitativos, correspondendo mais a uma simples categoria dos padrões.²⁷
- A GRANDEZA, segundo o Anexo II do Manual do RCB (1974:1) é todo evento ou fenômeno capaz de assumir um certo número de estados, passível de ordenação segundo uma escala numérica e, por consequência, de mensuração ou quantificação."²⁸

Tipologias de Indicadores

Em termos de desdobramentos operacionais os indicadores devem ser articulados em categorias adequadas à abordagem sistêmica. A tal respeito assinala o Manual do RCB (1974:27): "Em se tratando de abordagem sistêmica a análise de resultados não será eficaz a não ser que se respeite a "regra dos níveis" peculiar à análise de sistemas, ou seja, os problemas de um sistema só devem ser tratados em seu próprio nível. Assim, se deve estudar todos os processos de um mesmo nível com o superior (síntese) ou com o inferior (análise), mas jamais considerar mais de dois níveis de cada vez." Tal orientação tem a vantagem de possibilitar que se articulem os indicadores em pelo menos quatro categorias: de en-

27 Para Bessa (1980:7) padrões são critérios -- quantitativos ou qualitativos -- estabelecidos para avaliação do sucesso com que empreendimentos, objetivos ou resultados estão sendo realizados. Segundo o autor, para que os padrões sejam efetivos eles devem ter um certo grau de especificidade, ser tão simples quanto possível e existir em número suficiente para que se possa definir com clareza o pretendido e mensurar com exatidão os efeitos e resultados obtidos.

28 Tais grandezas, segundo o Manual, são categorizadas em MENSURÁVEIS e NÃO MENSURÁVEIS. A grandeza é mensurável quando a relação entre duas grandezas da mesma espécie possui uma significação, por exemplo, uma frequência de 1000 Hz é quatro vezes mais rápida do que uma de 250 Hz. Ela é não mensurável quando uma relação de tal natureza não tem significação, sendo todavia expressável por sua relação a uma escala estabelecida segundo convenções admitidas; por exemplo, a temperatura de 20°C não equivale ao dobro do calor peculiar a 10°C.

tradas, de resultados, de estado e de gestão.

- **INDICADORES DE ENTRADAS** - abrangem os "inputs" (meios físicos, financeiros e de outras naturezas) que entram no sistema. Os indicadores de entradas são os mais amplamente conhecidos no âmbito administrativo referindo-se, essencialmente aos meios e insumos utilizados pelas organizações em seu funcionamento. De um modo geral eles podem ser traduzidos em valores financeiros, embora estes nem sempre expressem todas as componentes de custos face à fragilidade dos sistemas de custos dos órgãos públicos.
- **INDICADORES DE RESULTADOS** - abrangem os "outputs", ou seja, de um lado os resultados atingidos e de outro os não alcançados. De um modo geral eles são constituídos por informações quantificadas que permitem apreciar os resultados das ações empreendidas. Estes indicadores se desdobram em três subcategorias: de produção, de realização e de impacto.²⁹
 - indicadores de produção, que mensuram, independentemente de qualquer noção de finalidade, os produtos (físicos, financeiros, intelectuais, legislativos, administrativos ou de outras naturezas) resultantes do funcionamento dos serviços ou projetos;
 - indicadores de realização, que mensuram em quantidade e qualidade os bens e serviços fornecidos pela administração, isto é, o resultado sintético e concreto do empreendimento, devidamente correlacionado à sua situação espacial e temporal. Tal realização pode ser física, financeira, administrativa ou de outra natureza;
 - indicadores de impacto, que tem por objeto a apreciação das mensurações dentro do quadro de objetivos fixados pela administração, isto é, a mensuração do efeito da ação ou empreendimento sobre o ambiente exterior.
- **INDICADORES DE ESTADO** - abrangem as transações inerentes ao "throughput", isto é, a qualidade do processo, por exemplo, a capacidade de controle de um sistema de controle. Esta categoria orienta-se, sobretudo, para a área de MEIOS.
- **INDICADORES DE GESTÃO** - abrangem os meios que permitem comparar, após um período de tempo determinado (mensal, trimestral, semestral ou anual), os meios empregados com os resultados e estes com as previsões. Os indicadores de gestão não se constituem propriamente num tipo particular, mas sim na peculiar utilização de indicadores selecionados dentre os de entradas, de resultados e de estado. Os padrões de referência

²⁹ Os indicadores de resultados são intimamente associados com as estruturas de objetivos em que se insere uma organização pública: os indicadores de produção tem relação com os objetivos de operação das unidades de execução, os indicadores de realização se referem aos objetivos de performance (peculiares a programas e organizações) e os indicadores de impacto, destinados a expressar os efeitos das ações sobre o ambiente, se relacionam com os propósitos organizacionais (ou com os objetivos de satisfação coletiva).

são definidos, usualmente, com base na comparação entre os meios empregados e os resultados obtidos ao longo do tempo (custos, durações-média etc.).

Quaisquer que sejam as suas categorias, dispõe o Manual do RCB (1974:30), os indicadores podem ser classificados, quanto as medidas pelas quais se expressam, em simples e complexos. "O indicador é SIMPLES quando o seu valor é obtido por meio de uma medida direta do tipo contábil ou de enumeração material ou física. Ex. Número de aterrisagens, intensidade de um barulho em decibéis etc. O indicador é COMPLEXO quando seu valor é obtido através de uma medida indireta, como é o caso dos INDICES (combinação ponderada de vários indicadores, por exemplo: o índice de atividade de um aeroporto) e dos COEFICIENTES (relação entre dois indicadores, por exemplo: o custo do movimento controlado).

Tipologias de Indices

Conforme já observado os índices constituem o produto da associação articulada e ponderada de uma pluralidade de parâmetros. Sua construção é técnica e deve emergir de procedimentos suficientemente embasados em testes de validade, repetibilidade e estabilidade. O uso de índices para mensurar o desempenho das organizações públicas tem sido bastante limitado, sendo empregados mais frequentemente na avaliação geral da conjuntura sócio-econômica sobre a qual o governo atua. Tais índices -- crescimento econômico, mortalidade, criminalidade, analfabetismo, produtividade agrícola, etc. -- em que pese sua importância, apenas raramente podem ser relacionados à uma determinada organização, visto ser difícil separar a contribuição de cada nível de governo -- e da iniciativa privada -- para sua modificação em termos positivos

ou negativos. Em termos de categorização, os índices podem ser desdobrados em econômicos, sociais e institucionais.

- INDICES ECONOMICOS - abrangem as articulações de indicadores que permitem evidenciar as mudanças nos parâmetros que retratam o desempenho da economia dentro de uma área territorial determinada ou de uma organização empresarial em particular. Como exemplos típicos dos mesmos podem ser citados: índice de atividade econômica, índice de crescimento da renda interna, índice de expansão da atividade industrial, índice de rentabilidade, índice de liquidez e índice de endividamento.
- INDICES SOCIAIS - abrangem as articulações de padrões e indicadores destinadas a evidenciar as modificações ocorridas nos parâmetros evidenciadores da conjuntura social existente em um determinado espaço territorial. São exemplos básicos deste tipo de índices: mortalidade infantil, imunização, mortalidade geral, analfabetismo, escolaridade média, criminalidade, população abastecida e acidentes com mortes.
- INDICES INSTITUCIONAIS - abrangem as articulações de dados e indicadores -- de natureza essencialmente qualitativa -- que colocam em evidência o grau de legitimação do Governo e suas instituições. São bastante limitadas as abordagens relativas a este tipo de indicadores. Como exemplos característicos dos mesmos podem ser apontados: índice de participação nas eleições, índice de aprovação do dirigente ou governante, índice de atendimento às convocações institucionais.

A Importância da Adequação dos Padrões

A importância da adequada fixação de padrões é assinalada de forma irretocável por Mockler. Comenta ele (1972:3): "A fixação de padrões é o aspecto mais crítico do controle. Quanto mais realísticos e claros forem os padrões mais inteligíveis irão ser as conclusões que poderão ser extraídas da comparação dos resultados com os padrões. Se aqueles que usarem os padrões participarem de sua fixação o significado dos desvios em relação aos padrões poderão ser percebidos mais fácil e rapidamente e a necessidade de tomar uma ação corretiva reduzir-se-á ao mínimo." Além disso, a adoção de padrões apropriados é importante para evitar que as organizações se posicionem na confortável posição

de incrementos anuais satisfatórios sobre performances medíocres em relação à magnitude do problema ou necessidade. Por exemplo, pouco significa alfabetizar 100% a mais do que o ano anterior se o número de alfabetizados representa apenas 1% da população carente de alfabetização.

Similar relevância é atribuída aos padrões por diversos outros autores, entre os quais Davis (1974:357), que assinala: "A avaliação do desempenho é básica para as gerências, porém sua efetivação implica em que a autoridade em planejamento saiba o que é aceitável e o que não é. Isso requer um padrão contra o qual um objeto, atividade ou resultado possa ser comparado para saber se ele é satisfatório(...) O padrão pode ser vago ou preciso, escrito ou não, mas para que a avaliação se efetive é indispensável que exista um padrão." Mockler (1972:75) expressa a mesma orientação ao afirmar: "Nenhum sistema de controle, de fato nenhum controle, pode existir sem a disponibilidade de padrões (...). Os padrões são importantes em todas as fases da vida, visto que propiciam uma estrutura comum de referência para compreensão e avaliação. Um bom exemplo disso é a comunicação cujo processo é baseado numa estrutura padronizada de símbolos e significações."

Aparentemente não existe uma maneira única e específica para a adequada fixação de padrões, dependendo esta das circunstâncias, preferências e efeitos pretendidos. Vickery (1973:25), que igualmente atribui grande importância à disponibilidade de padrões adequados, assinala que a fixação de padrões para o julgamento de situações pode ser efetuada pelo menos de quatro maneiras. "A primeira é baseá-los na prática comum, pelo que o

desempenho seria representado por um tipo de média determinada a partir de investigação sobre uma amostra representativa do sistema. Outra maneira é fixá-los com base em um exemplar expressivo da "melhor prática", apurada a partir dos resultados típicos de sistemas julgados particularmente eficazes. A terceira forma é fundá-los em preferências subjetivas; e a quarta, através da análise detalhada do sistema, determinando os parâmetros indicativos da eficácia e eficiência máxima sob condições ideais." Naturalmente, como costuma acontecer com a maioria das tipologias o mais provável é que ao nível da prática a fixação de padrões ocorra através da combinação dessas várias espécies.

Ademais, apesar do aparente caráter prático da tipologia acima, a nossa percepção é de que tais procedimentos requerem um apreciável detalhamento quando de sua aplicação prática, ocasião em que será necessário ter em mente que não obstante o processo de definição de padrões seja uma atividade tendente a assumir uma caracterização cada vez mais técnica (através de aperfeiçoamentos sucessivos), em sua fase inicial o mais comum é que os padrões se revistam de um caráter altamente intuitivo.

Dados Quantitativos e Qualitativos

Quando do delineamento conceitual dos parâmetros caracterizamos as grandezas como "os eventos ou fenômenos capazes de assumir um certo número de estados ordenáveis segundo uma escala numérica e, portanto, de expressão quantificada". Ao avaliar os fenômenos assim expressos no dia a dia da administração demos-nos conta de que tal caracterização corresponde àquilo que usualmente

designamos como DADOS, existindo, portanto, uma grande proximidade conceitual entre as grandezas e os dados, não obstante estes últimos tendam a ser mais genéricos do que as grandezas.

Entende-se por DADOS o registro -- de natureza constante e não variável -- de qualquer característica observável ou qualidade essencial de um evento ou circunstância. Basset & Weatherbee (1971:62) classificam os dados em quantitativos e qualitativos e assim caracterizam estas tipologias:

"- DADO QUANTITATIVO é o dado cuja variação pode ser medida em termos do tamanho da mudança observada. Tal variação pode ser inicialmente descrita como grande ou pequena, mas, uma vez que tal identificação tenha sido feita outras posições intercalares poderão ser estabelecidas(...) Em situações difíceis de mensurar como a performance de funcionários, os dados quantificados poderão ser obtidos se o problema puder ser equacionado em termos de uma escala que tenha como limites polares 'superior' e 'inadequada'". Portanto, a chave para a identificação de dados quantitativos é a existência de uma escala de tamanho que seja utilizável para a um determinado tipo de dado. Conforme assinalam os autores (1971:62) "Uma vez que os pontos extremos de variação do dado sejam identificados e estabelecidos os pontos intermediários que logicamente os medeiam, resultado será um dado quantitativo."

"- DADO QUALITATIVO é qualquer dado que não se possa ou não se compreenda reduzir para termos de tamanho ou quantidade. Para quaisquer fins práticos se um dado não pode ser quantificado de modo significativo ele é um dado qualitativo (...), por exemplo, a cor dos olhos." Em outras palavras, o dado qualitativo é aquele que embora potencialmente quantificável em alguns aspectos é melhor expresso em termos de espécie do que por um indicador numérico. Isso costuma ser peculiar em coisas como experiência prévia, habilidade no trabalho e coisas do gênero. Não obstante os autores, sugerem a adoção de categorias polares também para tais dados como meio de aproximá-los dos quantitativos. Afirmam eles (1971:65): "Reduzir dados qualitativos a pares de categorias compreensíveis constitui o primeiro passo para que deles se obtenham informações de valor." A vantagem disso, além das facilidades de armazenamento e recuperação, é que qualquer dado que possa ser intelegivelmente situado dentro de duas categorias mutuamente exclusivas (base binária) pode ser submetido a diversificadas formas de processamento matemático e análise.

A partir de tais considerações, parece ser próprio considerar que, pelo menos para efeito desta abordagem, os dados e grandezas podem ser tomados como unidades assemelhadas.

Escalas Nominais, Ordinais, Intervalares e Absolutas

A abordagem precedente pode ser melhor entendida se considerado que a apropriação de um fenômeno pode ocorrer em diferentes níveis. Segundo a tradicional classificação desenvolvida por S. S. Stevens (1946) a atribuição de uma expressão peculiar (designação, escore ou valor) a um dado ou fenômeno observado pode ser efetuada por meio de quatro níveis de mensuração: escalas nominais, escalas ordinais, escalas intervalares, e escalas absolutas.

As escalas nominais constituem o nível mais genérico da mensuração e se funda na estruturação de categorias mutuamente exclusivas. Cada elemento (valor) é uma distinta categoria expressa por meio de uma designação específica. São exemplos de tais escalas: nacionalidade, religião, filiação política, cor dos olhos, cor da pele, e formação profissional.

As escalas ordinais representam uma solução para a agregação de situações peculiares em grupamentos que compartilham certos atributos. Não obstante normalmente fundadas em critérios tais escalas tendem a ser altamente arbitrárias. Exemplos característicos deste tipo de enquadramento qualitativo são as categorizações de grupamentos humanos por nível de renda (alta, média e baixa), por origem racial (brancos, negros, indige-

nas e orientais), e por escolaridade (baixa, média, alta e superior). Apesar do seu caráter arbitrário, as dificuldades associadas à obtenção de autênticas escalas intervalares e absolutas têm resultado no amplo emprego de escalas ordinais no âmbito das ciências sociais.

As escalas intervalares constituem o produto de convenções estabelecidas de modo estável e possuem a propriedade de trabalhar com intervalos numericamente padronizados e similares. Entretanto, dado que seus valores nem sempre são absolutos nem sempre elas permitirão a produção de coeficientes. Por exemplo não é válido afirmar que à 40°C se recebe o dobro do calor do que à 20°C ou que 90% de umidade relativa no ar é duas vezes maior do 30% de umidade relativa do ar porque em ambas escalas o zero é arbitrário, isto é, produto de uma convenção.

As escalas absolutas correspondem ao nível de mensuração que possui todas as propriedades das escalas intervalares e, adicionalmente, o atributo de trabalhar com um ponto zero que é real antes do que arbitrariamente definido. Disto resulta a possibilidade de efetuar válidas avaliações da correlação entre escores (coeficientes). Por exemplo, quando usamos valores monetários podemos calcular em termos reais quando a renda de um grupo é superior à de um outro. Observe-se que neste caso existe a possibilidade real de renda zero. A grande vantagem oferecida pelas escalas absolutas é a de que qualquer manipulação matemática que seja apropriada para os números reais poderá ser validamente efetuada com mensurações efetuadas através destas escalas. As unidades do sistema de pesos e medidas, os valores monetários, e os

calendários constituem os exemplos mais característicos e expressivos das escalas absolutas.

Unidades de Medida

Segundo o Anexo I do Manual do RCB (1974:2) "MEDIDA é a avaliação de uma grandeza (ou dado) através do seu relacionamento a uma outra grandeza da mesma espécie tomada como unidade. Portanto, pode ser qualificado como medida todo número que expresse uma avaliação segundo convenções geralmente admitidas." Segundo a publicação as medidas podem ser classificadas em diretas e indiretas, com a seguinte caracterização:

- "- MEDIDA DIRETA - quando a avaliação da grandeza é efetuada diretamente, seja com a ajuda de um instrumento que indique as variações dentro de um intervalo de valores dados -- como a altímetro e o termômetro --; seja com o auxílio de instrumentos que permitam a comparação com valores padrões -- como o metro, o quilo e o litro.
- MEDIDA INDIRETA - quando a avaliação da grandeza é efetuada indiretamente, através de formulas ou cálculos que trabalhem com outras medidas diretas, como o índice de consumo de combustíveis de uma frota."

Em termos de categorias de unidades de mensuração usualmente utilizadas ou mencionadas pela literatura especializada são várias as abordagens. No entanto, estas, em sua maioria compartilham uma base comum, ou seja, as orientações contidas no Manual de Orçamento por Programas e Realizações, editado pela ONU no início dos anos 70. Segundo tal publicação técnica as unidades de mensuração física dos empreendimentos podem ser classificadas em três categorias principais: Unidades de Trabalho, Unidades de Produto Final e Unidades de Rendimento. Em termos gerais estas categorias podem ser assim caracterizadas:

- UNIDADES DE TRABALHO - Retratam as ações de natureza interna que as organizações equacionam e desenvolvem para conseguir o resultado desejado. Relacionam-se, por exemplo, ao número de aulas ministradas, número de policiais em serviço, número de exemplares distribuídos, número de horas/máquina etc.
- UNIDADES DE PRODUTO FINAL - Demonstram os serviços diretos prestados à uma determinada clientela servida, como decorrença das ações empreendidas para o atingimento de objetivos e metas fixadas. Relacionam-se, por exemplo, ao número de estudantes graduados, número de ocorrências policiais atendidas, número de famílias assistidas, hectares arados etc.
- UNIDADES DE RENDIMENTO - Evidenciam os valores atingidos no cumprimento dos propósitos organizacionais ou dos propósitos sociais do governo -- usualmente expressos através de políticas públicas --, através de um ou mais programas, e demonstram a maneira pela qual se está dando atendimento à uma necessidade pública bem determinada. Expressam, por exemplo, os índices de redução do analfabetismo, de regressão ou elevação da criminalidade, de incremento na produtividade agrícola e efeitos assemelhados.³⁰

Como assinala Sanches (1979:24) "enquanto as Unidades de Trabalho indicam o volume de trabalho realizado e as unidades de produto final retratam os resultados do trabalho, as unidades de rendimento têm por escopo demonstrar os efeitos ou consequências do trabalho. Disto se pode concluir que as duas primeiras se prestam à QUANTIFICAÇÃO DAS METAS e a última à demonstração da QUALIDADE DOS SEUS EFEITOS, ou seja, se tais efeitos estão ou não concorrendo para o atingimento dos OBJETIVOS ou PROPOSITOS definidos pelo Governo."

30 Essa categorização de unidades de medida não está isenta de críticas, Miewald (1978:151), por exemplo, assinala uma série de aspectos negativos nas unidades tradicionais de mensuração. Com relação às unidades de produto final (que ele denomina unidades de produto real), observa o autor que os resultados apontados -- milhas pavimentadas, prisões efetuadas etc. -- podem não resolver os problemas de transporte, ou de criminalidade etc., gerando, por outro lado, a ilusão de que resultados estejam sendo obtidos mesmo quando os números que os expressam não passem de mera manipulação. Quanto às unidades de trabalho, com sua ênfase nos 'inputs', comenta o autor que apenas por um ato de fé se pode supor, através de tal medida, que um dado programa esteja sendo eficaz. Sua preferência, ao que parece, é pelas unidades de rendimento -- as quais denomina "padrões de serviços" -- que entende ser peculiar às áreas mais profissionalizadas e funcionar com base em padrões arbitrados capazes de funcionar adequadamente como referencial de progresso. O nosso entendimento, entretanto, é que não se pode chegar a tal avaliação sem contar com as demais mensurações nos apropriados níveis da estrutura organizacional.

Seleção de Indicadores e Unidade de Medida

A questão básica na seleção de indicadores e unidades de medida é definir quem selecionará as informações que serão julgadas relevantes ? Para Van Der Ven (1979:22), esta é uma problemática importante que tem sido largamente ignorada pelos teóricos de organização e metodólogos de pesquisa. Não obstante a procedência da observação, a nossa opinião é de que não existe uma resposta direta para tal indagação. O mais provável é que a seleção dos parâmetros adequados emergja do próprio processo de fixação das missões, objetivos e metas dos programas e das organizações. Além disso, o contexto -- especialmente as políticas vigentes -- tende a ser uma forte determinante das ênfases. Portanto, a escolha de um indicador para um propósito particular, dentre todos os indicadores possíveis, será sempre problemática -- não obstante os esforços de sistematização de autores com Mockler, Suchman, Hatry e outros --, por que ela será determinada pelos propósitos e necessidades imediatas que a administração pretenda atingir com a mensuração.

No que se refere aos métodos de seleção de indicadores o Manual do RCB (1974:57) assinala: "O meio mais pragmático, mais modesto e aparentemente mais eficaz consiste em isolar e tratar, em primeiro lugar os problemas mais importantes, baseando a escolha dos indicadores naqueles pontos básicos para o controle e na possibilidade de sua generalização após a escolha, ampliando-se gradualmente o grau de detalhamento, à feição de uma mancha de óleo que se estende e afina para cobrir toda a superfície a partir de umas poucas gotas judiciosamente espalhadas." Porém, sem dúvida, isto

tenderá a ser limitado pela capacidade dos sistemas para gerar os dados necessários à construção dos índices, indicadores e padrões. Além disso, a produção de indicadores --especialmente dos de gestão -- não deve ser levada a exageros, pois tal, além do aspecto custo, possui outros efeitos colaterais.³¹

A seleção de unidades de medida requer atenções assemelhadas. Primeiramente, há que se cuidar para que as unidades selecionadas se revistam dos atributos adequados; segundo, elas precisam ser abrangentes para oferecer cobertura a todas dimensões que a administração pretenda avaliar; e terceiro, elas devem ser compatíveis com as práticas setoriais. Por tais razões assertivas como a de Hatry (1974:221), de que "as medidas mais tangíveis e claras para um programa são aquelas que expressam os seus principais produtos finais [e] a nível de organização aquelas que expressam os produtos finais dos programas básicos", devem ser recebidas com cautela, não obstante às vezes até suportáveis pela prática. Uma das razões para tal cautela é a limitação do enfoque que, ao menos aparentemente, não leva em conta o fato de que certos empreendimentos levam vários exercícios -- construção de hidrelétricas, estradas etc. -- sendo conveniente dispor de medidas dos produtos intermediários para que se possa avaliar a adequação com que os recursos estão sendo usados. Mesmo reconhecendo que no plano político o que conta são os empreendimentos concluídos e entregues às comunidades não temos dúvidas de que tais medidas intermediárias possuem grande utilidade gerencial.

31 Como afirma Mockler (1972:75): "Os padrões não devem ser formulados para todos os aspectos de quaisquer operações gerenciais, mas apenas para as áreas críticas para o sucesso. Sem tal seletividade o dirigente ver-se-á inundado de informações e será incapaz de focalizar sua atenção nos aspectos mais importantes para o funcionamento de sua organização." Creemos que nenhuma experiente gerente de sistema de informação ou administrador de alto nível contestaria tal assertiva.

4. REQUISITOS DESEJÁVEIS E EXIGÍVEIS NOS PARÂMETROS E ESTRUTURAS DE MENSURAÇÃO

Como deve ter ficado evidenciado, não basta contar com dados, indicadores e outros parâmetros de mensuração. É necessário que estes possuam uma série de qualidades e se revistam de certos atributos para que possuam real valor na quantificação de resultados e na evidencição do desempenho. As pesquisas empreendidas com vistas à sua determinação acabaram por evidenciar que existe um núcleo de requisitos que são compartilhadas pela maioria das abordagens. Da composição e integração das abordagens mais significativas acerca da matéria emergem como atributos desejáveis nos parâmetros de mensuração: a utilidade, a validade, a confiabilidade, a atualidade, a fidelidade, a neutralidade, a agregabilidade, a disponibilidade, a exatidão e a clareza.

De acordo com o Manual do RCB (1974:10) "Dentre as infirmitudes de informações e grandezas (dados) utilizáveis, somente aquelas que responderem aos diferentes critérios expostos a seguir deverão ser submetidas a controle e denominadas indicadores:

- 1) A Utilidade ou falta de utilidade eficaz de uma grandeza é um critério de seleção. Um indicador por si mesmo nada dirá pois ele obtém sua significância do emprego que dele será feito (Portanto, antes se submeter uma grandeza a controle é importante indagar se os gerentes dos diferentes níveis necessitarão dela para cumprir suas funções);
- 2) O custo da submissão da grandeza ao controle é outro critério de seleção [a busca da redução de custos passou a ser uma presença constante também na administração pública];
- 3) As qualidades intrínsecas da expressão mensurada (objetividade, sensibilidade, fidelidade e exatidão) constituem também um critério de seleção;

- 4) A factibilidade ou disponibilidade constitui, igualmente, um critério de seleção [certas informações concebidas como úteis não podem ser obtidas a não ser com muita dificuldade]."³²

Quanto às qualidades intrínsecas às unidades de medida o Manual do RCB (1974:23) dispõe: "As qualidades intrínsecas à mensuração dos aspectos submetidos ao controle são os mesmos tradicionalmente assinalados como típicos às mensurações físicas, a saber: objetividade, neutralidade, expressividade, sensibilidade, fidelidade e exatidão." Tais conceitos podem ser assim entendidos:

- OBJETIVIDADE - a grandeza deve ser definida de forma clara, indicando de modo inambíguo a unidade de medida por meio da qual ela será expressa, a fim de evitar equívocos;
- NEUTRALIDADE - a mensuração não deve modificar o estado do aspecto, dimensão ou propriedade objeto da mesma;
- EXPRESSIVIDADE - as variações no valor mensurado devem permitir que se deduza, sem ambiguidade, que ocorreu uma variação na coisa, dimensão ou propriedade mensurada;
- SENSIBILIDADE - o valor da mensuração deve variar na mesma proporção do que qualquer variação relevante ocorrida no aspecto observado;
- FIDELIDADE - O valor mensurado não deve se modificar ao longo do tempo, desde que todas as condições sejam mantidas iguais, isto é, a mensuração deve ser reproduzível;
- EXATIDÃO - A medida deve ser conforme com a realidade, isto é, deve expressar, sem erros, a real amplitude da dimensão ou propriedade mensurada.

Além de preencherem tais atributos as grandezas submetidas a controle devem, segundo o mesmo Manual (1974:17), atender as seguintes exigências: "a) serem passíveis de agregação; b) indi-

32 Os três primeiros critérios devem ser examinados em conjunto e não através de apreciações sucessivas, devendo a grandeza satisfazer a todos eles para que ela possua relevância. Esta é uma das razões dos custos adicionais que existem para se ampliar a precisão de uma grandeza. Quanto à disponibilidade dos dados e informações deve-se ter em conta o alerta Hatry (1970:772), que assevera: "É importante determinar o que desejamos mensurar sem nos restringirmos à nossa presente habilidade para mensurar as coisas -- devemos evitar pré-julgamentos baseados em nossa prática atual, daquilo que achamos que pode e o que não pode ser mensurado."

carem a fonte das informações elementares; c) contarem com procedimentos de excessão que permitam excluir o excesso de informações elementares; e d) possuírem significado de compreensão geral e não circunscrito a um número limitado de pessoas.³³

Quando se compara a articulação do modelo delineado pela França com as abordagens mais comumente encontradas na literatura verifica-se que a precisão do primeiro é muito grande. Algumas pessoas poderiam argumentar que tal modelo é utópico e de inviável implementação em todos os seus detalhes, tendo talvez até razão. Não obstante, o modelo possui como grande mérito o de promover a articulação paradigmática dos múltiplos aspectos que devem ser considerados sempre que intentada a montagem de estruturas de mensuração no âmbito do setor público.

E' fora de dúvida que existem maneiras mais simplificadas de enumerar os requisitos a serem atendidos pelas unidades de medida. A ASIP (1975:55), por exemplo, define que "A unidade de medição de resultados deve satisfazer aos seguintes requisitos:

- Ser fácil de identificar, quantificável e representativa do volume de trabalho peculiar à execução de um programa.
- Ser homogênea, ou seja, contar com suficiente especificidade para assegurar a sua produção de modo razoavelmente assemelhado ao longo do tempo, a fim de possibilitar válidas agregações e comparações.

33 Quando consideradas especificamente para fins de orçamento-programa, segundo o Manual do RCB (1974: 19), as grandezas (unidades de medida) devem preencher mais algumas características singulares, ou seja: "a) serem significativas e limitadas em número, caso contrário, ao invés de aclarar a decisão elas confundirão e tumultuarão o processo; b) serem ajustadas a perspectiva temporal, pois decisões estratégicas de longo termo exigem séries de elementos; c) serem expressivas dos aspectos qualitativos e quantitativos dos resultados pretendidos e obtidos no programa ou organização; d) serem correlacionáveis aos custos reais incorridos; e) serem referidas ao ambiente pertinente e ao campo de responsabilidade respectivo; f) serem confiáveis tanto ao nível das fontes de dados elementares quanto ao nível do seu tratamento; g) serem uniformes e estáveis no tempo a fim de ensejar comparações; e h) serem capazes de evidenciar o estado geral de andamento, a regularidade das operações e a detecção de desvios de modo a possibilitar ações corretivas."

- Ser utilizável como unidade de registro para fins de controle estatístico e contábil.
- Ser expressa em termos simples e claros e possuir igual significado para aqueles que tenham que registrar, comunicar e revisar os dados (não devem requerer processamento matemático ou estatístico para serem informadas pelas fontes).
- Ser selecionada em coordenação com todos os níveis da administração, especialmente com a participação dos níveis técnicos nas respectivas matérias".³⁴

Tal enumeração, entretanto, terá de socorrer-se em outras abordagens para compor um conjunto mais completo das características de que se devem revestir as unidades de medida para poder, efetivamente, expressar os fenômenos. Apenas para conferir um caráter referencial a tal assertiva poderíamos assinalar como qualidades desejáveis não abrangidas pela enumeração acima: a consistência, a agregabilidade, a verificabilidade, a confiabilidade, a validade e a credibilidade. Tais atributos podem ser assim caracterizados:

- CONSISTENCIA: congruência com os eventos mensurados. Segundo Drucker (1974:501) a mensuração não se torna mais acurada se expressa com seis casas decimais quando o fenômeno mensurado pode ser apropriadamente verificado dentro de um âmbito, digamos de 50 a 70%. Afirma ele: "Esta "falsa concretude" representa, na realidade, uma grosseira inexatidão."
- AGREGABILIDADE: possibilidade de consolidação segundo diferentes tipos de agregação. De acordo com Sanches (1979:28) um dos requisitos fundamentais das unidades de medida empregadas para a quantificação de empreendimentos públicos é a possibilidade de sua consolidação com grandezas similares ou sua desagregação segundo a distribuição geográfica, temporal e institucional sem distorções significativas.
- VERIFICABILIDADE: Os dados e informações produzidas precisam ser passíveis de verificação sempre que surjam dúvidas quando a correta expressão de um fenômeno ou resultado. Como assinalado por Mondaile (1984:12) "qualquer medida que não possa ser verificada in loco na sua fonte carece de credibilidade."
- CONFIABILIDADE: Caracterizável pela consistência e repetibilidade de um escore (dados, grandezas, indicadores etc.) sob as mesmas circunstâncias. Assinale-se que a desejabilidade

³⁴ Segundo Davis (1974:359) é particularmente útil que os indivíduos participem da fixação dos padrões para que eles possam julgar-se a si próprios e saber como os outros irão julgá-los.

desta qualidade não quer dizer que não seja aceitável uma certa margem de erros, pois como assinala Suchman (1974:119) "desde que todas as mensurações contém algum erro, o problema para a avaliação é reduzir a margem de imprecisão a um nível tal que esta não interfira na validade do uso da avaliação como instrumento."

- VALIDADE: A medida deve ser capaz de expressar aquilo que se pretende retratar ou a característica que se deseja mensurar. Por exemplo, a quantidade de quilômetros de rede de água implantada constitui medida de pouca validade para expressar o incremento de população abastecida, sendo contudo adequado para evidenciar o volume de trabalho realizado e para correlacionar o custo incorrido pelo sistema a um padrão.³⁵
- CREDIBILIDADE: Este requisito costuma ser confundido com a confiabilidade e a validade, mas delas se distingue por seus atributos peculiares. A credibilidade dos resultados apontados tem grande importância no plano político, visto que dela depende o efeito que as prestações de contas dos órgãos terão na estrutura central do Governo e a sua consolidação terá nas comunidades -- isto é, o nível de respeito que as populações expressarão às declarações de resultados. É preciso ter em mente que o uso inescrupuloso das pseudo-avaliações tende a conduzir à uma progressiva descrença nos dados divulgados, neutralizando o propósito de expressar sucessos que não sejam verdadeiros. As coletividades em geral não se guiam apenas pela publicidade institucional -- não importa o quanto creiam em contrário os profissionais de comunicação social dos governos --, mas sim pelas suas próprias percepções dos melhoramentos reais nos serviços dos órgãos do governo em relação aos patamares pré-existentes.

Embora seguindo um caminho diferente merece séria consideração a estrutura de requisitos enunciada por Guerreiro Ramos para guiar a mensuração da produtividade em órgãos governamentais. Segundo este autor (1978:70), em tal caso a adequada mensuração da produtividade envolve:

- a) que os recursos utilizados pela organização e seus produtos sejam mensuráveis;

35 Com relação à validade é necessário ter em mente a advertência de Suchman (1974:22) quanto ao seu caráter problemático. Afirma ele: "Uma vez que a validade é afetada por vieses ("bias"), e uma vez que vieses podem ocorrer em parte ou em todos os estágios do processo de pesquisa avaliativa, o problema da validade existe em todos os estágios da operação e avaliação do projeto." Portanto, não se deve buscar a validade em termos absolutos, mas sim que esta se situe ao nível do satisfatório em relação às dimensões básicas abrangidas pelo sistema de avaliação. O que nos parece essencial é que se verifique se o critério selecionado e se os indicadores escolhidos são válidos para expressar aquilo que se deseja mensurar.

- b) que as medidas de produção se baseiem nos produtos finais (aqueles destinados ao consumo externo) gerados pela organização;
- c) que os produtos finais sejam mensurados através de unidades de medida homogêneas, dotadas de consistente conteúdo e isentas de duplas contagens;
- d) que os insumos sejam medidos em unidades comparáveis e que sejam considerados todos os insumos relevantes para a geração do produto. Nesse sentido a conversão em moeda costuma ser o procedimento mais operacionalizável;
- e) que se disponha de flexibilidade para acompanhar as mudanças de responsabilidades das organizações, visto que ao longo do tempo as organizações tendem a perder antigas atribuições e a ganhar novas missões;
- f) que os empreendimentos parcialmente completados possam ser apropriados, de modo adequado, aos resultados da organização, isto é, de modo a evitar duplas contagens na sucessão de exercícios;
- g) que se abranja, ainda que de forma aproximada, as componentes de custos fixos normalmente esquecidas nas avaliações, tais como áreas físicas, equipamentos e estoques;
- h) que se adotem procedimentos suficientemente elaborados para que os valores monetários sejam tomados em bases constantes, isto é, depurados dos efeitos da inflação.

Radford (1973:47), por sua vez, reportando-se aos ensinamentos de Churchman, assinala que um adequado sistema de mensuração deve compreender como aspectos básicos: "1) A especificação do que será mensurado; 2) A seleção de uma linguagem padrão que descreva o que será mensurado; 3) A fixação de padrões de exatidão e de controle da mensuração." Em outras palavras, especificidade, estabilidade, clareza e controle sobre os processos.

E' provável que existam outros requisitos e atributos desejáveis nas unidades de mensuração. Contudo, se aqueles aqui assinalados forem devidamente considerados na definição e emprego de unidades e sistemas de mensuração, importantes progressos serão obtidos na difícil atividade -- quase uma arte -- de quan-

tificar as programações, os resultados e as consequências das ações e empreendimentos das organizações públicas.

Assinale-se ainda, não como requisito ou qualidade, mas como regras de bom senso que todo sistema de mensuração deve observar, que a auto-limitação e o gradualismo constituem estratégias salutares e geralmente isentas de efeitos colaterais. A auto-limitação é importante porque seria leviana a pretensão de medir tudo visto que a perfeita informação não só tem custo elevado como constitui meta quase inatingível em razão da multiplicidade de fatores que interferem nos processos de mensuração. O gradualismo, por sua vez, costuma ser a mais prudente orientação na operacionalização de sistemas complexos, como tendem a ser os de mensuração, visto que o método de aproximações sucessivas minimiza resistências e evita retrocessos. Além disso, um trabalho sistemático e continuado tende a redundar em aperfeiçoamentos incrementais sem onerar demasiadamente o sistema administrativo. E preciso ter em mente, conforme alertado por vários tratadistas do campo da administração pública, de que a perfeição neste campo ainda constitui um propósito inatingível a custo razoáveis e que, como afirma Drucker (1974:218), "dispendir um dólar para proteger 99 cents não é gerência, é desperdício."

CAPITULO IV

A MENSURAÇÃO MULTIDIMENSIONAL - UM DELINEAMENTO EXPLORATORIO

"A mensuração é básica para a experiência humana; nós pensamos, movemo-nos e agimos em termos de quantidades de tempo, distância e valor."

GORDON DAVIS (1974)

1. FUNDAMENTOS DA MENSURAÇÃO MULTIDIMENSIONAL

A percepção, análise e interpretação dos fatos, situações e resultados depende sempre da ótica do observador, dos seus interesses, motivações e objetivos. Assim, um mesmo evento observado por diferentes pessoas, sob diferentes perspectivas, ensejará diferentes descrições do que cada uma percebeu como realidade. E' tal fenômeno que dificulta, para não dizer impossibilita, a descrição objetiva da realidade, que como sabido é um conceito bastante fugidio. Este tipo de fenômeno se acha presente também na mensuração de resultados e na avaliação de desempenho das organizações, tendendo a assumir uma maior complexidade na medida em que os processos respectivos tendem a unidimensionalidade -- isto é, quando a observação é efetuada sobre apenas um aspecto ou dimensão dos resultados.

O que a observação mais atenta põe em evidencia é que um mesmo empreendimento público -- projeto ou serviço -- em geral

é analisado, pelo menos, sob sete perspectivas diferentes: a dos executores, a dos agentes setoriais, a dos agentes do governo central, a dos cidadãos usuários, a dos empresários, a dos políticos e a dos analistas econômicos e institucionais. Os agentes setoriais se preocuparão com os aspectos de eficiência e eficácia na produção dos resultados e de como estes contribuem para sua institucionalização; os agentes centrais, em determinar a contribuição dos resultados para a materialização dos planos gerais e para a imagem do Governo; os cidadãos, com a utilidade imediata do resultado e com a adequação dos mesmos às suas necessidades; os empresários, com a consistência da forma de execução do empreendimento com as políticas declaradas pelo Governo -- tecnológica, de emprego, de austeridade, de livre competição etc. --, bem como com o caráter de oportunidade que a iniciativa representa para o seu programa de investimentos; os políticos, com os dividendos que a realização propiciará junto à respectiva base eleitoral; e os analistas econômicos e institucionais, com coisas como oportunidade e retorno econômico do investimento, significação dos resultados propiciados em confronto com a demanda, e aceitabilidade dos custos incorridos.

Como se pode perceber todos os aspectos assinalados são relevantes para que o Governo avalie o desempenho de suas instituições e melhore suas práticas. Não houvessem outras razões para tanto, apenas este fato já constituiria uma justificativa suficiente para o estabelecimento de sistemas multidimensionais de mensuração e de avaliação do desempenho de órgãos públicos. Contudo, tais razões adicionais existem e serão objeto de específica consideração nos parágrafos a seguir.

Um dos fundamentos para a mensuração multidimensional é a peculiar inconversibilidade de certas medidas assinalada por Katz & Kahn (1978:228). Afirmam eles: "Uma complicação adicional ao estudo da eficiência das organizações humanas repousa na inadequação de nossos métodos de julgamento e de cálculo. A mensuração dos "inputs" e "outputs" organizacionais não é efetuado frequentemente em termos energéticos, nem em qualquer outro denominador comum que possa ser facilmente transformado em uma medida energética (...) o mais próximo que chegamos em termos de de uma medida comum dessas diversas unidades é sua conversão em moeda, que não é necessariamente comensurável com "input" ou "output" energético. E' até irônico que os economistas tenham reconhecido, há muito tempo, a desvantagem de usar dinheiro como unidade de medida em circunstâncias que exigem efetiva mensuração do investimento energético e do retorno físico." Portanto, na ausência de uma unidade que possa ser considerada soberana, a avaliação do funcionamento das organizações continuará a depender de muitas e diferentes maneiras de mensuração.

Aliás, isso é facilmente compreensível quando observamos que existem certos paradoxos na mensuração -- especialmente no campo das ações sociais -- que não podem ser superados através de indicadores agregados, requerendo, portanto, o emprego de indicadores múltiplos. Por exemplo, a eficácia da polícia não pode ser mensurada apenas pelo número de prisões, pois a queda neste pode ser reflexo de uma melhor atuação preventiva da mesma. Por outro lado, como já assinalamos, a mesma polícia que é extremamente eficaz na apreensão de marginais pode ter uma atuação bastante sofrível no controle de tráfego ou em outras atividades.

A indicação da necessidade e conveniência de mensurações de caráter multidimensional se acha indicada também no Manual do RCB (1974:14), que assinala: "Em termos de funções os indicadores devem se prestar à avaliações das MISSOES das organizações, do AMBIENTE OPERACIONAL sobre o qual elas possuem responsabilidade e do AMBIENTE PERTINENTE ou VIRTUAL, com vistas a determinar oportunidades potenciais para atuação. Assim, para cada elemento avaliado será necessário compor uma estrutura de grandezas variáveis capaz de expressar a missão, a capacidade de atendimento, as demandas do ambiente e as ações efetivas ou orientações." Parece evidente ser muito difícil obter todos estes efeitos por meio de medidas de caráter unidimensional, como por exemplo, as unidades de produto final.

A nossa percepção pessoal, fundada na prática da gerência de Sistemas Integrados de Programação Orçamentária e de Sistemas de Informação Gerencial, é de que cada empreendimento governamental de porte significativo incorpora, sempre, uma série de resultados verificáveis além do produto final. Por exemplo, se tomarmos como referência a obra "Asfaltamento do Trecho A-B, com 30 km", além do produto final (30 km asfaltados) importa verificar, entre outros aspectos:

- a) se a conclusão se deu no prazo e aos custos previstos;
- b) se tal produto é compatível com os padrões técnicos;
- c) se a política de emprego foi respeitada e com que resultados;
- d) se a política de adequação tecnológica foi respeitada;
- e) se a política de preservação do meio-ambiente foi observada;
- f) quais os ganhos econômicos e sociais que a obra deverá proporcionar a cada ano;

- g) qual a contribuição da obra para outros programas de fomento;
- h) se a obra foi executada de acordo com o plano de governo.

Porém, uma tal verificação somente será possível se por ocasião da decisão de executar a obra todos esses aspectos tiverem sido devidamente cogitados -- isto é, tenham sido levados em conta critérios multidimensionais no delineamento dos objetivos e suas articulações. Isso requer que se predeterminem quais as dimensões dos resultados que serão consideradas para avaliação e sua instrumentalização com conceitos operacionalizáveis e com unidades de mensuração adequadas para sua expressão. E' com vistas à articulação de um tal referencial que os delineamentos a seguir são estabelecidos. Convenhamos, contudo, que o mesmo se constitui apenas numa primeira aproximação, e como tal, merecedora de estudos complementares que a refinem para efeito de aplicação por governos específicos.³⁶ Afinal, como afirma Guerreiro Ramos (1978:50), "Não há uma fórmula miraculosa que sirva a todos os propósitos de mensuração (...) e de avaliação de desempenho. Cabe aos próprios órgãos interessados na implementação, o desenvolvimento e a avaliação dos sistemas que melhor os atendam, baseando-se em algumas premissas de caráter mais geral." A autorizada procedência, o bom senso e o pragmatismo da assertiva dispensam considerações adicionais.

36 Não basta que as metas da ação governamental estejam situadas no tempo e no espaço, atribuídas a um executor e relacionadas à concretização de objetivos, é necessário, também, que elas sejam quantificadas de modo qualificado. Isso quer dizer, quantificadas segundo critérios diversos que permitam verificar sua adesão às políticas estabelecidas e a correlação dos resultados aos padrões adotados como referencial. Por exemplo, não basta definir como objetivo "Construção de 50 km de estradas vicinais", é preciso especificar melhor, isto é: Construir, em 1988, 50 km de estradas vicinais, a custo não superior a 80% do padrão BID, através de tecnologias que empreguem pelo menos 30 homens/ano/km, com materiais 100% nacionais quanto a origem etc. Quanto à forma, tais especificações poderiam integrar o sumário executivo submetido a aprovação governamental, cópia do qual seria encaminhada aos sistemas de planejamento e de avaliação.

2. ELEMENTOS ARTICULADORES DA ESTRUTURA MULTIDIMENSIONAL

Em razão do caráter inovador da abordagem não poderemos contar com modelos aperfeiçoados e suficientemente testados na prática para guiar a articulação da estrutura multidimensional de mensuração. Entretanto, parece-nos válido, ainda que apenas como ponto de partida, adotar como referencial o modelo sugerido por Van Der Ven (1979:31) para a avaliação da eficácia organizacional. Segundo o autor tal processo abrange sete fases sequencialmente encadeadas, a saber:

- Fase 1 - Definição dos pré-requisitos para a avaliação
- Fase 2 - Explicitação dos objetivos do processo
- Fase 3 - Desenvolvimento dos critérios de avaliação
- Fase 4 - Avaliação do "design" do processo
- Fase 5 - Implementação do processo de avaliação
- Fase 6 - Análise dos dados e avaliação da eficácia
- Fase 7 - Feedback a Fase 1 e revisão das demais

Ao que parece, tal encadeamento de fases pode ser perfeitamente utilizado para o direcionamento da estruturação de sistemas multidimensionais de mensuração e avaliação, tendo-se, contudo, o cuidado de repetir a sequência para cada dimensão selecionada como relevante. Além disso, deve ser considerado que a articulação de uma estrutura multidimensional abrange outros fatores, circunstâncias e procedimentos igualmente relevantes, dentre os quais cumpre ressaltar: a existência da decisão política de avaliar o desempenho; a categorização das organizações; o posicionamento institucional da gerência do sistema; a regionalização das ações e empreendimentos; e a seleção das dimensões que serão objeto de avaliação.

Decisão Política de Avaliar o Desempenho

Dada a magnitude dos esforços e custos envolvidos, só existe sentido em partir para a avaliação multidimensional do desempenho se o Governo tiver, efetivamente, interesse em avaliações realistas. Esta decisão não será difícil de obter se os governantes estiverem convencidos de que os controles multidimensionais evitam que a administração concentre suas preocupações em formalidades e atividades meio em detrimento dos fins, induzindo, pelo contrário, à uma ação de caráter eminentemente empresarial, ou seja, orientada para os propósitos, objetivos e missões legais. Esta decisão tende a produzir considerável aumento na credibilidade e legitimidade da Administração, em razão da maior satisfação que as comunidades obtem dos produtos que lhes são ofertados.

E' claro que não estamos falando aqui da existência ou não de declarações sobre a importância do controle no discurso oficial. Como regra geral tais declarações figuram com destaque em todo discurso razoavelmente elaborado -- nem poderia deixar de sê-lo, dada a influência das ordenações portuguesas em nossa cultura administrativa. O que se requer é o manifesto e consciente propósito de avaliar, de fato, os resultados e as consequências da ação das organizações estaduais. O mais frequente é que tal decisão não exista, ou exista de forma muito limitada em razão dos temores sobre os riscos associados à divulgação indevida de performances sofríveis, típicas de apreciável número de organizações públicas. E' preciso modificar tal cultura a partir da consciência de que se por um lado a avaliação do desempenho --

dever de "accountability" dos administradores públicos -- possui certos riscos, por outro ela constitui um poderoso arsenal de onde estes podem retirar maior legitimação popular para suas ações e e maior estabilidade política.

A Categorização das Organizações

O setor público estadual congrega, invariavelmente, um amplo e diferenciado tipo de instituições. Se tomarmos como referencial o Estado do Paraná, verificar-se-á que, no início da década dos 80, o Governo Estadual congregava cerca de 150 repartições na administração direta e aproximadamente 40 na administração indireta. Este conjunto de organizações se achava atuando em áreas diferenciadas, abrangendo atividades eminentemente empresariais (como a Imprensa Oficial e a Companhia Estadual de Energia Elétrica), sociais (como o Instituto de Assistência ao Menor e a Coordenação de Defesa Civil), institucionais (como o Ensino de Primeiro Grau e o Policiamento Preventivo), de pesquisa (como o Instituto Agrônomo e o Instituto de Biologia e Pesquisas), políticas (como a Casa Civil e a Procuradoria Geral), financeiras (como o Banco do Estado e o Banco de Desenvolvimento), administrativas (como a Coordenação do Patrimônio e a Coordenação do Cadastro de Recursos Humanos) e culturais (como o Teatro Guaíra e a Faculdade de Música). Ao lado destas organizações de papéis bem definidos operavam outros órgãos mais complexos, desempenhando diferentes missões simultaneamente, como o Departamento de Estradas de Rodagem - DER, a EMATER, a Superintendência do Meio-Ambiente - SUREHMA e a Superintendência do Controle da Erosão - SUCEPAR.

A evidente heterogeneidade de processos produtivos num tal elenco de organizações recomenda, como medida de pragmatismo e sensatez, que se promova uma categorização das organizações -- inclusive quanto a mensurabilidade dos seus produtos -- para fins de quantificação de resultados e avaliação. Mesmo títulos gerais como "organizações produtivas" devem merecer um detalhamento que torne mais transparente o que se deve entender como tal e que permitam quantificações pertinentes. Ademais, como assinala Van Der Ven (1979:39) "as medidas de muitos dos fatores situacionais ou organizacionais podem ser obtidos por intermédio dos instrumentos tradicionais de mensuração (...), porém nenhum instrumento de mensuração é aplicável a todas as organizações."³⁷

Quanto à natureza de tal categorização não nos atrevemos a ir além dos indicativos inseridos nos parágrafos acima. A razão disso é acreditarmos ser tal tema suficientemente amplo, complexo e relevante para fundamentar vários estudos e investigações específicas. Uma das evidências disso é o fato de serem terrivelmente dispersas e pobres as referências da literatura de administração a respeito das tipologias de organizações.

Atenção Para a Dimensão Espacial das Realizações

A precisa alocação espacial dos empreendimentos e resultados (programados e executados) constitui elemento essencial do planejamento e controle governamental. Sem seu concurso é difí-

37 De acordo com Appleby (1966:537), "O Governo deve ser medido, não por padrões de lucro monetário ou de eficiência mecânica, mas segundo a sua capacidade de fazer face aos testes "políticos" de conformidade com a aceitação do povo (...) A avaliação da eficiência deve ser particularizada para cada tipo de organização e levar em conta a idade desta, pois apenas a partir de um certo grau de maturidade é que ela pode render adequadamente."

cil, para não dizer impossível, estabelecer qualquer tipo de avaliação sobre a adequabilidade dos produtos gerados pelas organizações. Isso cresce de relevância quando consideramos que os Governos Estaduais convivem com uma crônica escassez de recursos, situação que determina a que as alocações orçamentárias sejam feitas não apenas em projetos úteis -- praticamente qualquer coisa que se faça o será --, mas sim naqueles dotados de maior grau de oportunidade em termos de rentabilidade social e econômica. Ademais, a verificação da efetividade dos empreendimentos, assim como da sua convergência e contributividade, somente podera ser realizada de modo válido a partir da análise de sua distribuição sobre a base territorial. Não basta saber que foram construídas 50 escolas ou postos de saúde, é necessário verificar quais os locais em que estas foram edificadas e se a clientela que será atendida se coaduna as políticas e objetivos fixados.

O Nível em que se Situa a Gerência do Sistema

Uma questão da maior relevância, quase sempre omitida quando se enfoca a quantificação das realizações governamentais (seja em termos de seus produtos finais, seja das suas consequências sobre a realidade), é a da posição institucional do órgão central do sistema. Não obstante relegada à um segundo plano, as vezes até intencionalmente em razão das disputas de poder, esta é uma questão fundamental, visto caber a tal órgão definir quais são os dados e informações desejadas, qual a acepção em que os conceitos deverão ser tomados, qual o público informante, qual a periodicidade dos boletins de dados, bem como quais as metodologias que serão adotadas e cuidados que deverão ser observados por oca-

sião da coleta, tratamento e registro das informações.

O mais comum é que o Órgão Central do Sistema de Planejamento advogue que o posicionamento da Gerência do Sistema de Avaliação em sua estrutura possui vantagens comparativas, inclusive pelo acesso ao subsistema orçamentário e às unidades setoriais de planejamento quando existentes. Ocorre que tais vantagens podem ser colocadas à disposição do Sistema de Avaliação independentemente de sua direta vinculação ao Órgão de Planejamento. O nosso entendimento, fundado na experiência que vivemos no Estado do Paraná, é de que a unidade coordenadora deve situar-se tão próxima quanto possível do mais elevado escalão decisório -- e contar com o respaldo do mesmo -- para que o sistema funcione com eficácia. A definição de padrões utilitários, a criação de uma linguagem uniforme que permita a articulação com outros sistemas e até mesmo a criação de uma mentalidade de controle pode depender disso.

Em termos mais específicos, a unidade líder do sistema estadual, deve situar-se próxima ao Governador, talvez como um tipo especial de assessoria, mantendo estreitos vínculos com o sistema de planejamento, mas sendo dele independente. Tal unidade deve contar com uma estrutura de apoio em cada órgão setorial com a qual possa se relacionar diretamente, isto é, sem quaisquer intermediários, visto que, como salienta March & Simon (1958:165), "as informações tendem a ser distorcidas na medida em que transitam por múltiplos níveis da hierarquia." O respaldo institucional do Governador tende a assegurar uma base de cooperação suficiente para permitir a correta implementação dos processos. Tal premissa

é também corroborada pelo estudo técnico patrocinado pela SAREM (1982:53) que assinala ser a eficácia das estruturas de mensuração de resultados dependente do grau de comprometimento das lideranças estaduais com o sistema.

A Motivação dos Agentes Centrais e Setoriais

A adequada motivação dos Agentes Setoriais para a execução de um trabalho de alto nível de qualidade, imparcial, desprovido de interesses (ambições pessoais) e livre de qualquer tipo de preconceito constitui elemento determinante do sucesso ou insucesso do sistema de avaliação. Como em qualquer outra atividade que envolva questões de valores, o mais importante não é o instrumento em si, mas a legitimação que recebe, o grau de entendimento e endogeneização pela estrutura e a qualidade e maturidade profissional dos agentes que o operam. Se tais agentes passam a ter desvios de natureza ética, divulgando diretamente informações que prejudiquem interesses de grupos políticos isto será suficiente para criar resistências e conduzir o sistema à uma prematura e acelerada degradação. O resultado das avaliações deve destinar-se a três usuários principais: o Governador, o titular do Órgão Central de Planejamento e o titular do Órgão Setorial. O que eles farão com tais informações deve escapar ao interesse direto do Sistema de Avaliação. Esta é a única maneira de preservá-lo como elemento útil à administração.

A motivação dos agentes setoriais é também essencial para a efetividade do sistema. Não obstante tenhamos assinalado que as principais definições cabem ao Órgão Central do Sistema

de Avaliação, constitui procedimento estratégico o envolvimento dos agentes setoriais em tarefas como a seleção de indicadores, definição de metodologias, etc., a fim de que estes não só prestem informações valiosas sobre as práticas das organizações do setor -- sobre os dados factíveis de serem solicitados a cada entidade, sobre as melhores periodicidades para coleta das informações etc. -- mas também para que eles se sintam co-participantes e co-responsáveis pelo sucesso do sistema.³⁸

A Seleção de Dimensões Relevantes para Avaliação

Conforme já assinalamos a mensuração multidimensional tem como característica singular a satisfatória expressão de cada dimensão tida como relevante para a avaliação do desempenho das organizações. Portanto, um dos elementos básicos para sua articulação é a seleção de tais dimensões, bem como a definição dos requisitos e procedimentos para a respectiva mensuração.

Como DIMENSAO RELEVANTE deve ser entendida toda característica diferenciada dos resultados cuja avaliação específica seja de utilidade para determinar o desempenho organizacional e cujo custo seja suportável em face dos benefícios resultantes de sua determinação e quantificação. As investigações que efetuamos nos indicaram que tal processo deve se iniciar pela consideração de dimensões como eficiência, efi-

38 Na implementação de estratégias desse tipo é importante ter em conta que a mais forte motivação dos burocratas refere-se às coisas que têm há haver com a sobrevivência de sua organização -- logo, com a sua própria sobrevivência. Tal motivação deve ser levada em conta na estruturação do eixo motriz do sistema de avaliação, cuidando-se, sobretudo, para não caracterizar a avaliação como uma forma de ameaça direta à organização ou aos seus integrantes.

cácia, efetividade, contributividade, convergência e conformidade antes de evoluir para a apreciação de outras dimensões merecedoras de relevância, o que não quer dizer que a ordem sugerida não possa ser modificada.

De qualquer modo, no desenrolar desse processo devem ser tidos em conta os ensinamentos de Guerreiro Ramos (1978:41), que advertem para o fato de que preliminarmente à implementação de mensurações com vistas à avaliação de desempenho é necessário distinguir o nível ou níveis organizacionais que se pretende atingir, pois cada nível de decisão possui diferentes interesses. Em qualquer caso o sistema não deve ser moldado de modo a atender apenas as demandas do nível mais alto da administração, mas sim de forma a considerar também as necessidades dos demais níveis.³⁹

3. PECULIARIDADES NA EXPRESSÃO DE CADA DIMENSÃO

Segundo nos que parece a orientação mais prática para a quantificação multidimensional de resultados -- prática, mas nem por isso de fácil operacionalização -- é promover-se a prévia fixação do conjunto de dados e parâmetros que serão considerados apropriados para exprimir os aspectos mais relevantes do desem-

39 Segundo Guerreiro Ramos (1978:42) no nível mais baixo o interesse maior será pelo controle operacional, ou seja, mensuração do trabalho desenvolvido na execução de tarefas específicas. No plano intermediário, as atenções se dirigem para a avaliação da produtividade dos vários setores subordinados, ou seja, para as medidas destinadas ao controle gerencial (correção de desvios e avaliação da produtividade em relação a padrões). No nível superior (planejamento estratégico) o que importará mais será a qualidade dos bens e serviços e seu impacto nos objetivos mais amplos, isto é, a sua relação com as metas, diretrizes e políticas de governo.

penho dos programas ou organizações sob avaliação, cuidando para que estes ofereçam elementos para a consideração de todas as dimensões selecionados como relevantes pelas gerências superiores ou fixadas pelas normas legais.

O propósito desta parte da abordagem é oferecer elementos que possam subsidiar a execução de tal atividade. Entretanto, as indicações aqui oferecidas devem ser tomadas como tendo apenas um caráter referencial, uma vez que não foi tomada como pertinente ao foco da investigação a exaustiva estruturação de índices ou coeficientes para a expressão de cada dimensão do desempenho, mesmo porque isto constitui tema suficientemente amplo para justificar várias monografias. Além disso, foi adotada como delimitante a premissa de que a mensuração será suficientemente multidimensional se abrangidas as seis dimensões já enumeradas: eficiência, eficácia, efetividade, contributividade, convergência e conformidade.⁴⁰

40 Recorde-se, porém que existe grande imprecisão na literatura de administração com relação ao uso dos conceitos eficácia e eficiência, sendo frequente que estes apareçam em acepções diferentes das adotadas nesta abordagem. As pesquisas efetuadas comprovam ser bastante comum que, diante da ausência de conceitos mais específicos, certos autores rotulem por eficácia ou eficiência dimensões da performance que mereceriam uma caracterização peculiar. Benton (1975:149), por exemplo, assinala: "A avaliação da eficácia relaciona-se com a determinação de se o alvo ou meta foi atingido. Teoricamente isso se relaciona a um parâmetro específico que define a meta. Por exemplo, a meta de 5% de crescimento anual nos lucros ..." Ora, tal tipo de avaliação seria mais precisa se associada a um conceito como o de convergência, visto que a determinação do atingimento de propósitos organizacionais implica algo mais do que a simples determinação de resultados quantitativos. Outras vezes a idéia de avaliação da eficiência e eficácia é colocada em forma difícil de determinar, para fins operacionais, o que expressa um ou outro conceito. Por exemplo, assinala publicação da ASIP (1975:61) que para que se possa efetuar a análise da eficácia e eficiência é necessário que "se dispôssa de unidades de medida (...) que possam se referir volumes de trabalho ou de ações executadas para alcançar os resultados previstos; a produtos finais ou bens e serviços concretos proporcionados à comunidade; a realizações que reflitam os efeitos dos resultados obtidos em termos de alcance de objetivos assinalados pela política governamental (...) Um conjunto de indicadores que relacionem conceitos específicos de eficiência e eficácia (...) Uma corrente permanente, oportuna e adequada de informações físicas, financeiras e de custos." Sem dúvida, tais orientações expressam importantes requisitos para o sucesso de um sistema de avaliação do desempenho, porém, colocam juntas coisas que necessitam ser separadamente caracterizadas para que se evite a ambiguidade de entendimento.

Avaliação da Eficácia

A eficácia é a dimensão do desempenho que se refere ao volume e a qualidade do produto ou produtos finais gerados por um programa ou organização, isto é, que expressa a magnitude dos resultados em termos de produção. A sua satisfatória expressão abrange indicadores de produção tais como volume de eventos, de resultados ou de produtos (ocorrências criminais, atendimentos, km construídos etc.); nível de qualidade (comparativamente à um padrão: estrada de segunda classe, circuito de 220 kW, estação DDI); confiabilidade do produto; adequação do "design" do produto (geração de variedade de trigo aclimatada ao norte do Paraná); atualidade em termos tecnológicos (Linha Padrão PR-032) e performance do produto. Abrange, também, o índice de cobertura da ação pública em face da necessidade potencial (população atendida x população que necessita atendimento). Em termos mais específicos, a forma mais comum para expressar a eficácia é o emprego de unidades de produto final em associação com escalas que permitam a categorização do produto segundo padrões generalizáveis.

A preocupação com a componente qualidade na dimensão eficácia se justifica para possibilitar a determinação da adequabilidade do produto. A tal respeito assinalam Deniston et All (1978:164): "Desde que qualquer variável de programa inclui componentes quantitativas e qualitativas, acreditamos que a mensuração das variáveis deve refletir ambas dimensões. Na maioria dos casos apenas as medidas quantitativas não propiciam uma base suficiente para julgar quão adequadamente um componente de programa foi implementado." Não obstante, reconhecem eles que são

bastante precários os procedimentos associados ao desenvolvimento e à aplicação de medidas qualitativas.

Avaliação da Eficiência

A eficiência é a dimensão do desempenho que se refere à relação entre os principais "inputs" e "outputs" associados a um programa ou organização, isto é, que expressa o grau de adequação (produtividade) com que os recursos estão sendo usados. A sua satisfatória avaliação envolve a quantificação dos insumos utilizados, dos esforços dispendidos, dos gastos incorridos e dos produtos gerados. Expressa-se, em geral, por indicadores como a relação ponderada entre o valor dos produtos finais e os custos totais (ou relações associadas que propiciem similar avaliação), relação entre os custos de produção de cada tipo relevante de produto e o preço pelo qual é colocado no mercado, ou pelo custo real de cada unidade de atendimento. Frequentemente tais indicadores são correlacionados a padrões reconhecidos pela literatura especializada ou por instituições internacionais como referenciais de boa prática, como por exemplo o custo médio (em US\$) do quilômetro de estrada de pavimentação de baixo custo.

Portanto, essa avaliação não pode ser confundida com a simples comparação dos resultados com os números obtidos nos anos anteriores. Como apontam Deniston et al (1978:166) um dos mais perigosos e utilizados procedimentos para a mensuração da eficiência de um programa ou organização é comparar seus resultados com os obtidos no ano anterior. Ademais, ponderam eles, visto que os custos e circunstâncias tendem a variar de ano para ano,

apenas se tais variações forem levadas em conta é que se poderá dizer que a eficiência comparada está crescendo ou diminuindo.

Quando se fala de eficiência no âmbito do setor público é comum que se coloque a questão da rentabilidade dos gastos públicos. Em que pese a validade de se buscar a maximização do retorno nos dispêndios públicos é preciso ficar claro que no caso do governo o retorno a ser buscado é o do máximo benefício social. Aliás é justamente este o enfoque de Katz & Kahn (1978:246) ao assinalar que não obstante a taxa de retorno seja a primeira medida e símbolo de sucesso nas organizações empresariais -- e como tal parte de sua estrutura de objetivos --, esta não pode ser tomada como objetivo principal no âmbito dos governos visto que a produção de lucros não é por si mesma uma função de interesse da sociedade como sistema. Complementam os autores: "O critério básico de eficiência organizacional há que ser o grau de satisfatoriedade com que a organização contribui para as demandas do macrossistema." O nosso único reparo é que tal caracterização parece mais adequada e operacionalizável como um conceito autônomo -- o de efetividade -- do que como elemento da eficiência.

Avaliação da Efetividade

A efetividade é a dimensão do desempenho que se refere às consequências da ação do órgão ou programa no respectivo ambiente operacional ou virtual, isto é, que expressa o impacto dos resultados no ambiente e sua adequação às demandas do mesmo. A sua satisfatória avaliação envolve a determinação da opinião dos usuários dos produtos das organizações, programas ou serviços

do Governo.⁴¹ Expressa-se por indicadores como o número de queixas e reclamações, o percentual de manifestações favoráveis, o índice de satisfação com a qualidade dos produtos (evolução das curvas de opinião pública), a legitimação dada pelos usuários à organização como ente útil à sociedade, o volume de problemas concretos da organização apontados pelos usuários (preço, qualidade, desempenho, segurança, reparabilidade, custo de operação e outros fatores).

A determinação da efetividade abrange, também, a avaliação da efetiva ocorrência de redução nos efeitos negativos que determinaram a criação do serviço ou a execução da obra, isto é, nos níveis de acidentes, nos gastos de combustíveis, nos índices de moléstias contraídas por fontes hídricas etc. Além disso, este tipo de avaliação requer, usualmente, o acompanhamento da evolução de indicadores globais -- produzidos por unidades independentes dos órgãos produtores dos resultados --, tais como: coeficiente de criminalidade, taxa de mortalidade, evolução da renda, índice de analfabetismo, consumo de energia por família, produção agrícola por hectare, índice de carga fiscal etc.

Como se percebe a avaliação da efetividade deve ser efetuada, sobretudo, a partir da perspectiva do usuário. Isso não

41 Segundo Katz & Kahn (1978:467) "Não obstante a avaliação pelos usuários seja frequentemente rejeitada por ser considerada inadequada e subjetiva, a opinião das pessoas que teóricamente estão sendo beneficiadas pelas atividades constitui uma medida utilitária. Em verdade as medidas de satisfação geral são sujeitas a respostas preconceituosas sob vários aspectos, porém as reações detalhadas a aspectos específicos da experiência pessoal (com o produto da organização) constituem, em geral, registros mais válidos (...) Mesmo quando a validação é difícil, sendo impossível, em relação a alguns aspectos de funcionamento do órgão, o critério final há de ser a satisfação do consumidor. Se a maioria expressiva da clientela relata que um órgão é imparcial no seu atendimento e que outro evidencia favoritismos, esta apreciação subjetiva não pode ser rejeitada simplesmente pelo fato de ser de natureza psicológica."

só é mais racional como pragmático. A prática demonstra ser muito difícil operacionalizar válidas avaliações sobre a qualidade dos produtos através das próprias organizações produtoras, mesmo quando estas o intentam com propósitos de imparcialidade. Ademais, a tentativa das organizações de gerar quantificações de resultados suficientemente qualificadas para evidenciar a adequabilidade dos resultados às demandas da comunidade, além de possuir pouca legitimidade, tende a ser uma operação muito mais complexa do que a simples pesquisa junto às populações sobre como elas qualificam os produtos (bens e serviços) dos vários órgãos do governo.

Outro recurso que pode ser utilizado para a avaliação da efetividade é o estabelecimento de articulações com organizações da sociedade. A propósito disso assinalam Burkhead & Hennigan (1978:37): "Em muitas comunidades existem associações de moradores que possuem um esclarecido interesse na quantidade e qualidade dos serviços propiciados pelo governo local e que assumem a responsabilidade de participar nas decisões que afetam a qualidade do seu ambiente. A participação comunitária no processo decisório pode ser tão importante para certos programas governamentais quanto a própria prestação dos serviços." A abertura para tal tipo de participação não só ajudar na consolidação deste tipo de organização social como tende a trazer amplos benefícios para o sistema.⁴²

42 Ao analisar a situação do controle nas Universidades Brasileiras, Matos (1978:151) expressa similar perspectiva, e embora reconhecendo a existência de dificuldades na apropriação dos aspectos qualitativos, ressalta que existem sérias evidências da necessidade de se reeducar a sociedade para o controle sobre a produção das organizações públicas. Afirma ele "As entidades da sociedade, que recebem os produtos básicos da universidade, o aluno graduado, precisam ser levadas a reagir como "clientela exigente", com plenos direitos. As entidades profissionais teriam o maior interesse em se mobilizarem para exercer uma ação avaliadora para que o processo seja positivamente realimentado."

Avaliação da Contributividade

A contributividade é a dimensão do desempenho que se refere à relação entre os empreendimentos e maneiras como eles são executados e os propósitos governamentais consubstanciados nas políticas públicas definidas e institucionalizadas com o propósito de balizar a ação da administração pública, isto é, que expressa a medida em que as políticas (globais e setoriais) estão sendo cumpridas pelas organizações. A sua determinação envolve a análise dos resultados produzidos pela organização em termos de sua contribuição para as principais políticas públicas globais e, especialmente, para aquelas de caráter setorial. Coisas como compatibilidade das tecnologias empregadas pelos órgãos com as políticas de simplificação -- por exemplo, se na eletrificação rural estão sendo empregadas tecnologias simplificadas de custo acessível ao pequeno produtor ou padrões de alta qualidade inacessíveis à maioria em razão do seu alto custo --; contribuição dos empreendimentos em termos de geração de empregos permanentes; adequação dos procedimentos do órgão à política de preservação do meio ambiente; engajamento em políticas de redução de acidentes; apoio aos programas de capacitação de recursos humanos; ampliação das exportações etc.

Para a avaliação da contributividade o primeiro passo requerido é a decodificação das políticas globais e setoriais definidas pelo Governo Estadual, ou por ele endossadas como prioritárias para a ação de seus órgãos. Em tal processo é importante lembrar, como já assinalado anteriormente, que a clareza e o sincretismo das políticas são requisitos fundamentais para o seu

entendimento, sucesso e avaliabilidade.⁴³ Quanto à forma de mensuração, parece-nos que a maneira mais funcional é a articulação de escalas capazes de oferecer indicações qualitativas ou o emprego de índices comparados capazes de contrastar os ganhos. Não obstante, existem casos em que a quantificação do grau de realização das políticas -- assim como sua própria meta -- pode ser convenientemente realizada através de unidades de rendimento.

Avaliação da Convergência

A convergência é a dimensão do desempenho que se refere à compatibilidade entre os resultados gerados pelas organizações e os empreendimentos e objetivos gerais e setoriais (organizacionais e de performance) definidos pelo planejamento e programação governamental, isto é, que expressa o grau de aderência dos resultados aos objetivos planejados. A sua determinação envolve a comparação entre as quantidades definidas nos planos globais e setoriais para cada objetivo em um período definido de tempo e os volumes realmente produzidos pelas organizações, a verificação do cumprimento dos prazos estabelecidos, a análise da aderência da distribuição espacial dos resultados ao planejado, bem como a comparação dos custos incorridos com os previstos por ocasião da decisão de realizar o empreendimento.

43 Por exemplo, se fossem estabelecidas como políticas: a ampliação em 10% no número de empregos gerados com cada US\$ 1 milhão de investimentos em obras públicas, e o apoio à preservação do meio ambiente; a primeira política poderia ser avaliada em cada órgão pelo contraste entre a sua contribuição em termos de geração de empregos no exercício e os indicadores relativos aos três exercícios precedentes; a segunda, por sua vez, teria de ser avaliada por intermédio de categorias menos absolutas, ou seja, mediante o enquadramento do relato descritivo das ações orientadas para preservação do meio ambiente às categorias de uma escala com 5 ou 7 níveis: superior, grande, suficiente, satisfatória, insuficiente, desprezível e nula.

Observe-se que a convergência corresponde a uma caracterização menos ambígua do que a adjetivação da eficácia proposta no Manual do RCB (1974:40) nos seguintes termos: "a eficácia externa de uma ação pode ser mensurada, em primeiro lugar, pela sua relação com os objetivos, isto é, comparando-se o efeito pretendido com o obtido. Tal avaliação visa determinar se os objetivos perseguidos podem ser atingidos dentro do campo de responsabilidade do executor. Para tanto é preciso comparar as realizações efetivas descritas pelos indicadores de realização com as taxas de satisfação implícitas nos objetivos quantificados. Tal taxa será tanto maior quanto mais o resultado se aproxime da expressão numérica do objetivo." Van Der Ven (1979: 36), por sua vez, assinala: "se admitido que o conceito de eficácia organizacional expressa o grau pelo qual os objetivos e parâmetros julgados "FINS" são atingidos, a avaliação da eficácia será possível através da simples mensuração dos parâmetros fins."⁴⁴ Abstraído o problema do inapropriado uso do termo eficácia, tal orientação é consistente e passível de ser operacionalizada. Tal operacionalização, entretanto, dependerá de que ambos, os objetivos e os resultados, tenham sido quantificados através das mesmas unidades de produto final ou de rendimento.

Avaliação da Conformidade

A conformidade é a dimensão do desempenho que se refere à correspondência entre os resultados produzidos através de

⁴⁴ Van Der Ven adverte, entretanto, de que a separação dos parâmetros em meios e fins não é uma questão puramente metodológica mas sim teórica, impondo cuidadosa consideração sobre quais os objetivos que são considerados fins pelos usuários.

um programa de trabalho e os papéis legal ou institucionalmente (fruto de convênios e acordos) atribuídos ao órgão executor, isto é, que expressa o grau de compatibilidade entre as ações empreendidas e as missões da organização. A sua determinação abrange o prévio delineamento do perfil de atribuições legais definidas para cada órgão -- em seu estatuto ou ato de criação ou de regulamentação --, a análise da compatibilidade das ações com o mencionado perfil, bem como execução de verificações de caráter formal como as relacionadas à situação financeira e patrimonial (receita própria/total, coeficiente de execução orçamentária, evolução do patrimônio líquido e situação dos registros patrimoniais) da organização.

Embora designando de modo diferente o Manual do RCB (1974:41) atribui igual importância à avaliação desta dimensão. Dispõe ele: "A eficácia externa pode ser avaliada, em segundo lugar, a partir da relação entre a ação e as necessidades. Isso se orienta para determinar se os objetivos quantificados se acham fixados dentro do campo de responsabilidades da unidade e em face das efetivas necessidades do ambiente." Embora aparentemente essa caracterização seja mais abrangente do que a efetuada anteriormente, por incorporar a preocupação com as demandas do ambiente, tal na realidade não ocorre pois naquela a premissa adotada foi a de que o quadro de missões e responsabilidades legais das instituições deve ser continuamente atualizado a partir de avaliações sobre as necessidades e possibilidades do ambiente.

Avaliação de Outras Dimensões Relevantes

Existem, certamente, outras dimensões que, dependendo da conjuntura, podem ter interesse para fins de avaliação. Ocorrem-nos, por exemplo, que características diferenciadas como INSTITUCIONALIDADE, DISTRIBUTIVIDADE e a UTILITARIEDADE podem ser naturalmente caracterizadas como relevantes para fins de avaliação do desempenho de organizações públicas. O grau de institucionalidade seria dado pelo nível de estabilidade atingido pela organização, sendo este evidenciado e determinado por meio do julgamento que a comunidade em geral faz sobre ela, pelo suporte técnico e político que recebe e pelo envolvimento dos seus membros nas associações civis. A distributividade seria avaliada por meio de análises sobre a concentração geográfica do gasto público (aplicação média por habitante em cada região ou localidade). E a utilitariedade, por sua vez, se prestaria à determinação da rentabilidade do impacto, mediante a ponderação do valor do alvo sobre o qual se tenha decidido agir em comparação com outras aplicações alternativas igualmente úteis à sociedade.

4. EXIGENCIAS INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA

Conforme já assinalamos anteriormente, tanto a mensuração quanto a avaliação de desempenho possui uma série de requisitos e pré-requisitos que devem ser cumpridos para que se possa obter resultados adequados com a sua realização. Respeita-

das as limitações impostas pelas peculiaridades de cada Estado considerado, dever-se-á buscar atender tantos requisitos e pré-requisitos quanto possível. E' óbvio que nem sempre será factível viabilizar o atendimento a todos os aspectos e particularidades enunciados. Existem, entretanto, algumas exigências de natureza institucional -- relativas à forma de organização e funcionamento da estrutura do setor público -- que são fundamentais para a operacionalidade de estruturas de mensuração multidimensional orientadas para a avaliação de desempenho, merecendo particular atenção. Sua observância, portanto, é fundamental para que os sistemas de avaliação sejam implementados de modo a produzir resultados positivos.

Uma das exigências institucionais básicas é a disponibilidade de subsistemas setoriais orientados para atividades de mensuração e avaliação multidimensional. Sem o concurso de unidades setoriais tende a ser muito difícil viabilizar fluxos regulares de dados e informações para a alimentação dos sistemas e, conseqüentemente, para a adequada realimentação das organizações executoras. A atualidade das informações, tanto quanto a sua validade, confiabilidade, credibilidade e exatidão dependem essencialmente da qualidade de tais fluxos.

Similar importância deve ser atribuída ao planejamento na perspectiva do controle. Não basta que exista o processo de planejamento, é essencial que ele seja exercido numa perspectiva adequada para o exercício do controle. Como assinala Freitag Jr. (1970:374) "Infelizmente o conceito de planejamento para controle não tem sido tomado como critério fundamental de planejamento,

provavelmente porque tradicionalmente se tem assumido que a gerência irá saber o que fazer se os relatórios refletirem adequadamente e com exatidão a situação presente (...) Porém, em geral, os relatórios não são nem adequados e nem exatos porque uma série de etapas fundamentais do planejamento foram omitidas no planejamento original." O controle e o planejamento são tão interrelacionados como as faces de uma moeda, sem a existência de um não há como fazer o outro funcionar com efetividade. Similar é a postura de Davis (1974:341), que comenta: "O controle é dependente do planejamento, desde que o processo de planejamento é que propicia os padrões em relação aos quais a performance será mensurada, portanto, aprimoramentos no processo de planejamento devem resultar em controles mais efetivos."

Porém, o planejamento orientado para a execução de controle -- na perspectiva aqui considerada -- não será viável sem a existência de processos decisórios que, pelo menos no que se refere às questões importantes, sejam ajustados à avaliação multidimensional. É preciso que as decisões levem em consideração todas as dimensões relevantes para fins de avaliação, para que se propicie a base adequada para a mensuração (ex-ante e ex-post) dos aspectos que expressam cada um destas dimensões. Por exemplo, quando da decisão sobre a execução de um empreendimento é preciso considerar, além de sua possibilidade legal, se os seus objetivos (em termos de resultados e consequências) são aceitáveis do ponto de vista político e econômico, se eles são consonantes com as principais políticas vigentes, se respondem às demandas do ambiente, se são consistentes com os programas e definições contidas no plano de governo, e se estão sendo

atribuídos à organização legalmente responsável pelo segmento de atividade, bem como se ele se ajusta às demais dimensões definidas pela administração como relevantes. Aparentemente isso criaria uma grande complexidade nos processos decisórios. Tal pressuposto é ilusório. E claro que será necessário dispendar mais tempo na efetivação de cada decisão e na documentação de suas componentes, isto, porém, será largamente compensado pela redução na recorrência decisória propiciada por tal procedimento. O resultado será não apenas ganhos de tempo e efetividade para o decisor como elevação da performance geral graças à redução das ambiguidades e ampliação das possibilidades do controle.

Ao lado dessa exigência, quase que uma decorrência direta de sua implementação, figura a necessidade de clara e sincrética articulação das políticas públicas. A importância deste requisito torna-se óbvia quando observado que são as políticas públicas que definem a OTICA DO AGENTE PÚBLICO, isto é, a perspectiva segundo a qual este observa a realidade e ajusta seus instrumentos para atuar sobre ela de modo a materializar os propósitos estabelecidos pela Administração. Ademais, como comprova a experiência, a clareza e a especificidade das políticas são fatores importantes para o seu sucesso.

Outra exigência básica é a disposição de estabelecer um canal de franca e aberta articulação com os órgãos setoriais. Isso é fundamental para conferir satisfatória operacionalidade aos critérios e procedimentos de mensuração, inclusive mediante a periódica reavaliação do elenco de indicadores associados à avaliação do desempenho de cada organização. Tal orientação,

entretanto, não deve ser entendida como um incentivo à efetivação de frequentes mudanças. Pelo contrário, como comenta Mockler (1972:76), "como princípio não é bom modificar os padrões muito frequentemente (...) mudanças frequentes ferem o controle." Indubitavelmente a fixação e o emprego de qualquer tipo de padrão envolve um certo grau de arbitrariedade, não obstante a atribuição de uma certa estabilidade aos mesmos tende a tornar mais tolerável essa inerente arbitrariedade.⁴⁵

E' necessário, também, que se busque a uniformização dos prazos e da periodicidade de atualização dos dados e indicadores, bem como que se estabeleçam normas de agregação e desagregação de dados compatíveis com as técnicas peculiares a cada setor de atividades. Por exemplo, as companhias estaduais de energia elétrica são obrigadas por normas federais (ELETROBRAS e MME) a produzir dados e indicadores de acordo com uma tipologia e conceituação pré-determinada. Assim, serão evitados muitos aborrecimentos e contratempos se a estrutura de indicadores para a mensuração de resultados e avaliação de tais organizações for estruturado de forma a não entrar em conflito com o sistema mais tradicional. Tal orientação não impede que se definam informações complementares, desde que obteníveis a custos razoáveis.

Um outro aspecto muito importante na mensuração e avaliação de resultados é a possibilidade de checagem das informações prestadas pelas organizações, dado que isto é essencial

45 Uma outra razão de ordem prática para isso é apontada por Davis (1974:359), que afirma: "experiências indicam que os indivíduos tendem a rejeitar padrões que sejam muito fáceis ou difíceis (...). Por consequência, considera-se desejável que os indivíduos participem da fixação dos orçamentos ou padrões pelos quais eles possam julgar-se a si próprios e pelos quais possam saber como é que os outros irão julgá-los."

para a confiabilidade dos resultados registrados no sistema e, por consequência, para sua utilidade e sobrevivência. Dentre os procedimentos que contribuem para tal fim inclui-se a obrigatoriedade de específico detalhamento de cada empreendimento segundo a sua distribuição pela base territorial e a divulgação de tal detalhamento junto às clientelas beneficiadas pelo mesmo, visto que isso propicia um maior controle social, particularmente através da imprensa e das organizações locais. Resta saber do interesse do sistema político em tal conduta, dados os riscos envolvidos. Certamente eles existem, porém seria pueril ignorar as vantagens que podem ser auferidas de um sistema mais aberto em termos de legitimação e de pluralização das fontes de informações.

Finalmente, cumpre apontar também como requisitos institucionais, a adequada difusão do sistema como instrumento gerencial prestigiado pela administração superior e o contínuo treinamento do pessoal. Sem o primeiro as organizações se recusarão a prestar informações que coloquem em evidência a sua intimidade; sem o segundo as falhas operacionais conduzirão à uma rápida deterioração do sistema. A maneira mais evidente de se determinar ou expressar o grau de prestígio atribuído ao sistema é pela proximidade física entre a gerência central do sistema e o seu principal usuário: o Governador do Estado. Quanto maior o distanciamento menor o prestígio. No que se refere à capacitação de recursos humanos a ênfase deve ser em dois objetivos básicos: o perfeito conhecimento dos objetivos, procedimentos e orientações éticas associadas ao funcionamento do sistema; e o desenvolvimento de capacidade crítica para a realização de avaliações construtivas e destituídas de preconceitos.

CAPITULO V

CONCLUSOES E RECOMENDAÇÕES

"E' imperioso que a boa performance seja mais ativamente encorajada e premiada."

Quando se observa a quantidade de pré-requisitos, requisitos, critérios, cuidados e normas a considerar na articulação de um sistema multidimensional de mensuração, surge a impressão de que esta é uma tarefa utópica e, como tal, impossível de ser operacionalizada. E preciso não ceder ao "conforto" justificativo de tal perspectiva. Sem dúvida ela não é uma atividade fácil, em nenhum momento se insinuou que seria. Convém ter em conta, entretanto, que a construção de uma ponte, o projeto de uma aeronave, a condução de uma pesquisa, o desenvolvimento de um aparelho eletrônico ou a simples criação de um software envolvem a consideração de um número maior de parâmetros e especificações do que os aqui analisados. A questão básica há de ser se a avaliação de desempenho vale a pena -- e temos convicção absoluta de que vale --, pois a sociedade moderna está repleta de coisas complexas que o engenho humano foi capaz de viabilizar a partir da crença na sua importância, utilidade ou caráter desafiador.

Por outro lado, conforme assinalado ao longo da abordagem, é preciso resistir a tentação de iniciar com estruturas sofisticadas e mirabolantes. Por exemplo, embora seja desejável

que os custos indiretos dos empreendimentos sejam a eles apropriados, nos primeiros estágios da implantação dos sistemas é preferível desconsiderá-los. Primeiro, porque em qualquer sistema jamais se terá todos os dados -- a demanda dos decisores costuma ser algo capaz de fugir às mais rebuscadas previsões --; segundo, porque além dos custos econômicos a perfeita informação possui custos sociais e políticos. Isso, porém, não deve conduzir a falaciosas conclusões como a de que "o melhor controle é o menor controle", tão eufônicas quanto falsas. As atividades de avaliação podem e devem ser realizadas de modo a cobrir, sistematicamente, todas as ações da administração. Isso não quer dizer que não se admita que tais esforços possam ser iniciados em áreas de maior prioridade e estendidos às demais áreas apenas depois de adquirida a experiência necessária.

A estratégia mais correta para a implementação de sistemas de avaliação é, em nosso entender, a incrementalista. O processo de aproximações sucessivas (gradualismo), incorporando novos aperfeiçoamentos à medida em que os procedimentos se consolidam, constitui o melhor meio para aperfeiçoar o sistema e adequá-lo a prática das organizações. Afinal, como afirma Miewald (1978:129) "O incrementalismo não demanda esforços sobrehumanos de atores bastante frágeis, nem requer que os indivíduos submerjam o seu próprio conjunto de valores dentro de um código abstrato de racionalidade." Esta postura é corroborada por Boiteaux (1978: 96), que assinala, "Num estágio inicial não se deve ter pretensões muito elevadas. Um trabalho sistemático e continuado, aperfeiçoado cada vez mais, irá frutificar com o tempo sem onerar demasiadamente." Quanto aos aprimoramentos, o nosso entendimento é

de que é preciso ter senso de oportunidade; os pequenos ajustamentos podem ser conduzidos anualmente -- às vezes até semestralmente --, mas os maiores saltos qualitativos devem ser reservados para as épocas de mudança de Governo, ocasião em que a introdução de aprimoramentos costuma ser melhor absorvida e enfrenta menor resistência comportamental.

Por razões como estas a tarefa de formulação de estruturas de mensuração multidimensional para o uso de Governos Estaduais deve se orientar, em primeiro lugar, para a conformação de um modelo adaptado a realidade do Estado considerado. Porém, devidamente consideradas as limitações e peculiaridades da estrutura governamental e do ambiente, a estrutura de mensuração deverá ser montada de modo a atender, tão completamente quanto possível, aos seguintes propósitos:

- a) delineamento dos objetivos (globais e setoriais) das organizações que serão avaliadas;
- b) fixação de critérios para a seleção dos aspectos quantificáveis (ou caracterizáveis) mais relevantes em cada organização, à luz dos critérios e dimensões definidos como relevantes para avaliação (eficiência, eficácia, etc);
- c) seleção das unidades de medida mais adequadas para a explicitação dos objetivos das organizações e respectivas programações, bem como para a posterior avaliação dos seus resultados segundo as várias dimensões escolhidas;
- d) adequada determinação da capacidade da estrutura governamental para propiciar as informações requeridas para a produção dos indicadores demandados. Não adianta definir requisitos que o ambiente não pode atender;
- e) agregação e desagregação dos dados segundo a base territorial em que atua cada organização;
- f) geração de informações dentro de uma periodicidade previamente definida;
- g) facilidade de entendimento pelos agentes demandantes e ofertantes de informações.

- h) obtenção de informações complementares em fontes externas que auxiliem na checagem da confiabilidade e precisão das quantificações, bem como na determinação das percepções dos usuários sobre a adequabilidade dos resultados.

Além disso, como decorrência natural dessa estrutura de requisitos, será necessário, como preliminar, que se promova o delíneamento operacional dos conceitos utilizados, a fim de permitir a implantação e operação do sistema com razoável grau de uniformidade de entendimento. E' claro que não se pode esperar que ocorra a aprovação unânime dos critérios e conceitos estabelecidos, nem que estes sejam minuciosamente articulados e exatos desde o estágio inicial de implantação do sistema. O mais natural é que estes se aprimorem através de aproximações sucessivas, de avanços e retrocessos, de erros e acertos. Seria pretensão demasiada almejar mais do que isso numa atividade tão complexa.

De igual modo, seja com maior ou com menor rigor, terão de ser observados os demais pré-requisitos e exigências institucionais delineados no capítulo anterior. Conforme se deixou evidenciado, a possibilidade de mensuração significativa é dependente de que as decisões inerentes a cada empreendimento sejam claras em termos de objetivos e de suas interrelações às principais políticas formuladas pelo Governo Estadual para que se possa viabilizar o acompanhamento de sua implementação. Até onde pudemos apurar, existe nexos de causalidade entre a qualidade e especificidade dos processos decisórios e a efetividade das avaliações de desempenho. Similarmente, a questão do planejamento na perspectiva de controle possui caráter essencial. Infelizmente temos assistido nos últimos anos a um crescente esvaziamento das estruturas de planejamento em benefício de uma maior autoridade dos

órgãos fazendários. Ao que parece a sociedade tem perdido com isso, pois na medida em que planejamento deixa de embasar o processo de programação a tendência é para que as alocações orçamentárias sejam feitas com base em comportamentos históricos e em transações de poder (onde cada setor luta para obter o máximo de recursos e só depois se preocupa com o que fazer com eles). Em tal contexto as avaliações tendem a assumir um caráter absolutamente artificial. Portanto, é imperioso que se recoloque a função de planejamento no importante papel que lhe cabe, e que se tire proveito do seu instrumental para a obtenção de decisões melhor estruturadas e menos recorrentes. Sem isso não há sentido falar em avaliação e, muito menos, em avaliação multidimensional.

Quanto à preocupação de que uma melhor caracterização dos objetivos e de sua mensuração em várias dimensões (ex-ante e ex-post) poderia afetar o processo de negociação política é algo que carece de fundamento, visto que tais procedimentos apenas deslocam tais negociações no tempo. O desdobramento destas em duas etapas oferece condições para o enriquecimento dos processos decisórios de caráter alocativo, permitindo que num primeiro momento se decida o elenco de empreendimentos merecedores de análise -- a ser objeto de detalhamento técnico -- e que num segundo momento se escolha entre os empreendimentos detalhados aqueles de maior oportunidade, a partir da análise do seu mérito em termos dos efeitos obteníveis nas várias dimensões consideradas.

Talvez o aspecto mais dramático de nossas conclusões seja a constatação de uma quase total inarticulação dos processos de administração da informação no setor público. Essa falta

de articulação torna-se paradoxal quando consideramos que a informação é o insumo básico do processo decisório. Porém, a sua real utilidade para tal processo requer que ela seja de boa qualidade (capacidade de descrever a realidade), obténível em tempo oportuno (útil para subsidiar a decisão), armazenável em forma básica e estável (permitindo diferentes arranjos e combinações sem perder suas propriedades) e não demandar custos excessivos. O atendimento de tais requisitos, bem como de outros fáceis de serem imaginados, não é algo obténível ao acaso, requerendo esforços orientados. Esta percepção tem conduzido a que autores como Melo (1977:245) tenham passado a recomendar -- em nosso entender com a maior pertinência -- que se promova a estruturação de setores especializados em administração da informação no âmbito de cada entidade, ao lado das funções tradicionais de administração de pessoal, da produção, das finanças etc. Afinal, se na administração moderna a informação assume, cada vez mais, o carácter de recurso fundamental para a sobrevivência das organizações, é incompreensível que ela continue a ser tratada de forma amadorística. Aliás, ao que parece, muitas disfunções percebidas em empresas e organizações públicas decorrem da inexistência de áreas especializadas em administração da informação.

Um aspecto conexo à administração da informação que nos parece da maior relevância é o que se refere ao pleno aproveitamento dos sistemas existentes (ou implementáveis sem muito esforço) na administração pública para o apoio aos decisores focais. E' urgente que se rompa com as barreiras do tradicionalismo e se estructurem novos mecanismos de apoio às decisões e ao controle sobre a implementação das mesmas. Sistemas que sejam

capazes de reunir, de forma articulada, informações de diferentes procedências de modo a compor um cenário multidimensional da realidade; que sejam fortemente identificados com o perfil do decisor -- desiderato altamente facilitado pela moderna telemática e pelas novas técnicas de suporte gerencial. Aliás, é dessa identificação que dependerá o sucesso ou fracasso do sistema; se ele possuir produtos ajustados de modo personalizado às demandas do decisor ele será usado e suportado, caso contrário em pouco tempo ele irá parar nos porões da organização.

Porém, nada disso será possível sem a disponibilidade de recursos humanos especificamente qualificados e motivados para as tarefas de planejamento, programação, controle e avaliação. O pessoal técnico constitui, sem sombra de dúvida, a pedra angular sobre a qual se apoiam os sistemas gerenciais e propositivos. Esta é, igualmente, uma área crítica nos governos estaduais. Contrariamente ao que ocorreu na década passada, em que programas como o PNTE (Programa Nacional de Treinamento de Executivos) e o PECP (Programa de Emergência de Capacitação em Planejamento) apoiaram e incentivaram os Governos Estaduais a realizar amplos projetos de capacitação de recursos humanos, existem evidências de que na presente década os programas tem sido modestos em quantidade e pobres em conteúdo em boa parte dos Estados brasileiros. Tais indicações, em nossa opinião, situam este tema como bastante relevante para investigações adicionais.

Propositalmente não tratamos da questão da periodicidade das mensurações e avaliações ao longo da abordagem. Em primeiro lugar, porque preferimos deixá-la como uma questão em

aberto, visto que a periodicidade deve depender da necessidade e possibilidade de cada governo; em segundo, porque ela pode variar em termos de profundidade -- podendo ser, por exemplo, mais superficial na sua base anual e mais profunda a cada 3 ou 4 anos; em terceiro, porque no que se refere ao nível de organização, desde que ela se dirija para indicadores considerados importantes ela deve ser efetuada com a menor periodicidade possível -- a prática indica ser difícil fazê-lo em prazos menores do que de mês em mês -- a fim de que eventuais desvios não se tornem críticos. A revisão de base mensal possui a vantagem de conferir um cunho mais pragmático à administração, induzindo a que os gerentes setoriais se preocupem apenas com as questões mais relevantes.

De igual modo não dedicamos senão excassas referências à questão dos fatores psicológicos que afetam as mensurações. Sabemos que eles existem e são até expressivos. Porém, nosso entendimento foi de que no presente estágio seria supérfluo preocupar-se com eles visto existirem problemas mais elementares a serem superados. O pressuposto adotado foi o de que inicialmente os esforços devem ser orientados para superar a incapacidade de mensurar quantitativa e qualitativamente os fenômenos e, só depois disso, evoluir para níveis mais elaborados de preocupação. Ademais, a abordagem de tais fatores não só constitui objeto bastante amplo para justificar estudos específicos, como requer o concurso de instrumental apropriado para investigações no campo da psicologia. Assim, cabe-nos apenas assinalar a conveniência de que se efetuem investigações deste tipo no futuro de curto ou de médio prazo.

Embora não tenhamos discutido profundamente a questão do caráter monopolístico da maioria das atividades e serviços desempenhados pelas organizações públicas -- em particular as de caráter produtivo -- não poderíamos deixar de registrar as nossas dúvidas quanto a efetiva racionalidade e produtividade de tal orientação. As indicações contidas na literatura mais moderna estão a sugerir que na medida em que os governos se interessarem mais pelo melhor desempenho de suas organizações será necessário repensar a questão da duplicidade de iniciativas. O pressuposto de que a duplicidade é sempre perniciosa e execrável vem sendo fortemente contestado nos últimos anos, pois no campo dos serviços o "small is beautiful" tem encontrado mais ressonância do que o gigantismo peculiar às organizações monopolísticas. Provavelmente os modelos de estruturas competitivas -- resultantes do desdobramento de grandes organizações em dois ou mais entes (por exemplo, SANEPAR-Norte, SANEPAR-Sul e SANEPAR-Sudoeste) -- apesar de aparentemente desconômicos poderia vir a revelar-se altamente produtivos em termos de desempenho global do sistema de saneamento do Estado. Reconhecemos, entretanto, que tal perspectiva requer investigações complementares quanto à sua efetiva factibilidade.

Outro aspecto não considerado especificamente, mas nem por isso de menor relevância, é o de que não basta mensurar melhor e avaliar o desempenho segundo modelos mais abrangentes, é necessário comunicar de modo apropriado os resultados das avaliações à população. Tal processo é, em geral, sujeito a vários tipos de falhas, dentre as quais três podem ser apontadas como as mais comuns: primeira, crer que o público acreditará em tudo que a publicidade institucional disser; segunda, acreditar que a perfor-

mance quando boa não precisa ser divulgada; terceira, supor que os índices e indicadores técnicos terão uma significação clara para toda a população. A adequada comunicação requer esforços orientados para a geração de veículos apropriados e efetivos para transmitir os resultados a coletividade, não só porque isso é dever de "accountability", mas também porque o uso das informações constitui poderoso incentivo para que os seus operadores se mantenham motivados apesar dos problemas que costumam ocorrer na operação de sistemas de informação.

Porém, apesar de todas as limitações apontadas, é preciso reconhecer que, pelo menos em algumas áreas de governo, já existem instrumentos metodológicos capazes de permitir avaliações muito superiores às que eram efetuadas no passado. Embora tais avaliações, continuem a ter limitações, desde que utilizadas em conjugação com outras evidências elas poderão ser de alta valia para o melhor embasamentos dos processos decisórios. Uma evidência de tais avanços é o trabalho realizado na Empresa de Saneamento do Paraná - SANEPAR, no período 1979 a 1982, cujo delineamento possui algumas semelhanças com o modelo que articulamos, embora não abrangendo todas as dimensões indicadas.

Partindo da premissa de que a eficácia de uma empresa estatal depende do estabelecimento de um conjunto de valores con-
dizentes com a eficácia empresarial Hubert (1983:69) -- Diretor-
Presidente da SANEPAR no mencionado período -- assinala: "Esses valores precisam ser coerentes e bem definidos, a fim de que possam ser entendidos e assimilados pela organização." No caso da SANEPAR, comenta o autor, "O novo conjunto de valores foi expresso

através da formulação de oito áreas de resultado: 1) satisfação do usuário; 2) inovação; 3) produtividade; 4) recursos físicos; 5) recursos financeiros; 6) atitude e desempenho dos empregados; 7) responsabilidade pública; 8) rentabilidade (...). Esboçados esses referenciais colocou-se o problema de se definirem parâmetros através dos quais o desempenho da empresa pudesse ser medido e fosse possível constatar se ela estava ou não seguindo a direção definida (...). Assim, além dessas oito áreas de resultados foram definidos 24 indicadores gerenciais, que tinham o propósito de mostrar o desempenho da empresa nas várias áreas (...) A mensuração dos resultados permitiu a instituição de autêntica gerência por objetivos no período. Cada área gerencial procurou estabelecer indicadores setoriais, de forma a existirem na SANE-PAR, ao todo, 150 indicadores." Como se pode observar a avaliação do desempenho da empresa não ficou circunscrita aos elementos tradicionais evoluindo para preocupações importantes como a satisfação do usuário e a responsabilidade social.

Outro exemplo de avanço no campo de as iniciativas orientadas para a determinação das percepções do usuário se acha consubstanciado na criação, no início da década dos 80, do Conselho de Usuários pela Empresa de Telecomunicações do Paraná - TELEPAR. Destinado a constituir um canal aberto para que a comunidade se expressasse com relação aos serviços propiciados pela empresa, o órgão não só contribuiu para que se aparassem muitas arestas no relacionamento usuário-empresa, como, dentro da melhor ética de serviço público (de respeito aos direitos dos cidadãos), criou dentro da própria empresa uma instância preocupada em resolver, sem burocracia para os usuários, aqueles problemas criados

por falhas nos sistemas da própria organização, tais como: erros de faturamento, demoras na transferência de aparelhos, deficiências na qualidade dos serviços, problemas de dividendos, correções de nomes e endereços. O exemplo da TELEPAR coloca em evidência a importância de se definir uma ética peculiar para os serviços públicos -- atribuindo adequado valor à responsabilidade social, ao interesse público e à prestação de contas à coletividade -- difundindo-a no contexto social e criando meios adequados para que a comunidade se expresse.

Entretanto, apesar do seu grande mérito, essas experiências não suprem a principal deficiência dos processos de avaliação levados a efeito pelos órgãos do Governo, o fato de serem realizados de dentro para fora, isto é, segundo a perspectiva dos próprios agentes públicos. Como foi assinalado várias vezes ao longo da abordagem, é indispensável que se introduzam modificações substanciais nos sistemas de avaliação do desempenho, bem como nas instituições que os exercem, haja vista a precariedade dos sistemas situados dentro do próprio governo. Como sugerem Willians & Evans (1978:397), a auto-avaliação é uma tarefa quase impossível para um gerente que possua forte convicção acerca do valor de seu programa; por outro lado, uma unidade independente pode institucionalizar um certo grau de objetividade, orientando-se para a mensuração dos resultados e não para a busca de defesas para o não executado ou para as falhas verificadas, como é peculiar nas auto-avaliações. Além disso, muitas vezes as prioridades políticas conduzem a um certo descaso para com as atividades técnicas resultando em progressiva desarticulação dos sistemas e num retrocesso comportamental difícil de reverter.

Em nosso entendimento é indispensável que a avaliação dos resultados -- principalmente quanto a sua qualidade -- passe a ser realizada sob dupla perspectiva: a do produtor e a do usuário. Esta medida, além de conferir maior estabilidade aos sistemas constitui um valioso meio para evitar o desperdício de recursos escassos em empreendimentos que além de duvidosos do ponto de vista econômico se transformem em elementos geradores de desgaste político, seja pela sua pouca utilidade, pela má localização ou por possuírem questionável prioridade do ponto de vista social.

Aliás, o aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação passa, necessariamente, pela verificação, por órgãos externos, da autenticidade dos resultados proclamados pelos órgãos públicos. Nesse sentido é fundamental ter em mente que um Legislativo independente e atuante, um Judiciário ágil e uma imprensa livre consituem porta-vozes naturais dos cidadãos e importantes meios de informação para as autoridades acerca de como as realizações estão sendo avaliadas pelos usuários. A tal respeito comenta Haldy (1974:236): "A fim de que a análise ou avaliação tenha um impacto consequente sobre os programas ela deve ser apropriadamente patrocinada e motivada (...) Se for de todo impossível para o Legislativo patrocinar tal análise este deve, pelo menos, avaliar a análise feita pelas repartições públicas." Assim, não se deve esperar que o esforço avaliativo fique restrito à organização, ao setor ou ao Poder Executivo. Nos EUA, por exemplo, as atividades de avaliação são desempenhadas pelas Comissões do Congresso, pelo "General Accounting Office" (órgão auxiliar do Congresso dotado de grande autonomia), pelo Orgão Central de Orçamento do Poder Executivo (OMB), pelos órgãos setoriais de

controle e por instituições setoriais especializadas existentes no âmbito da própria sociedade.

As dificuldades iniciais e a existência de fragilidades nos sistemas articulados com vistas a avaliação de desempenho não devem ser causa para desânimo, mas sim consideradas como contingências naturais ao processo de institucionalização. Conforme assinalado por Roman (1968:411) "não obstante a mensuração do desempenho apresente sérias limitações, um tosco e imperfeito instrumento é usualmente melhor do que nenhum." A nossa experiência profissional -- gerenciando o sistema orçamentário do Estado do Paraná durante 5 anos e a Sala de Situação do Gabinete do Governador por quase outro tanto -- levam-nos a corroborar tal assertiva. Mais do que isso, cabe-nos testemunhar de que tal pressuposto ajudou, muitas vezes, a conviver construtivamente com as frustrações e constrangimentos peculiares ao dia a dia daqueles que labutam com as limitações dos sistemas de informação gerencial. A prática de tais atividades, em geral, acaba por educar no sentido de se buscar soluções intermediárias entre nenhuma informação e todas as informações possíveis, entre o exaustivo conhecimento -- oneroso e demorado -- e o conhecimento superficial -- mais barato e ágil --, mas de todo insatisfatório.

E' fora de dúvida que este campo encerra uma série de paradoxos e dificuldades, o maior dos quais assinalado com grande propriedade por Suchman (1974:22), que afirma: "enquanto do ponto de vista do administrador a avaliação precisa ser simples e prática, as necessidades metodológicas peculiares às pesquisas avaliativas suficientemente confiáveis movem-se crescentemente

rumo ao complexo e ao especializado." Lamentamos que a nossa investigação não tenha contribuído para modificar essa inquietante e desconfortável perspectiva.

A nossa percepção é de que existe ainda um longo caminho a ser percorrido no aperfeiçoamento das práticas de mensuração e de avaliação de desempenho; porém, como afirma o antigo provérbio Chinês, "a mais longa das caminhadas começa com um simples passo". Esperamos, modestamente, que este nosso trabalho se constitua em alguns dos passos dessa jornada e que ele contribua, de algum modo, para que tais atividades sejam empreendidas com menor insegurança e com maior convicção.

BIBLIOGRAFIA

- ACKOFF, Russel. Sistemas de Desinformação Gerencial. In RAPPAPORT, Alfred. Information for Decision Making. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1970.
- ALTMAN, Stan. Performance Monitoring Systems for Public Managers. In PAR, Vol. 39, nº 1, nov./dec. 1979.
- AMADO, Antonio A. O. Programação Orcamentária: Caso Brasil. In Revista ABOP, Jun./1981.
- APPLEBY, Paul H. Problemas de Administração Pública. In WALDO, Dwig. Problemas e Aspectos de Administração Pública. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1966.
- ARGYRIS, Chris. Reasoning, Learning and Action. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1982.
- ASIP - Asociacion Interamericana de Presupuesto Publico. Avaliação das Ações do Setor Público. In Revista ABOP, ago./1975.
- _____. Avaliação Orcamentária. Quito, V Seminário Interamericano de Orcamento, 1975.
- BALK, Walter L. Toward a Government Productivity Ethic. In PAR, vol.38, nº 1, jan./feb. 1978.
- BASSET, Grenn A. & WEATHERBEE, Harvard. Personal Systems and Data Management. New York, American Management Association, 1971.
- BENTON, John B. Managing the Organization Decision Process. New York, Willey & Sons, 1973.
- BERRY, Waldron. Beyond a Strategic Planning. In Managerial Planning. Vol.29, nº 5, Mar./Apr.1981.
- BESSA DE ALMEIDA, Fernando. Funções e Papel do Gerente na Empresa Moderna (mimeo). Curitiba, FIDEPAR, 1980.
- BOITEAUX, Carlos H. S. A Avaliação do Orcamento Público e o Processo Decisório Governamental. In Revista ABOP, Ago./1978.
- BONNEN, James T. The Lack of Knowledge and Data Distributional Impacts. In GOLEMBIEWSKY, Robert T. & RABIN, Jack. Public Budgeting and Finance. Itaska, Illinois, F. E. Peacock Publishers Co, 1975.
- BRADFORD, MALT & OATES. In BURKEAD, Jesse & HENNIGAN, Patrick. Productivity Analysis: A Search for Definition and Order. In PAR, vol. 38 nº 1, jan./feb. 1978.

- BRIGMAN, Stanley. Evaluating the Effectiveness of Religious Programs. In Review do Religion Research, vol. 2, 1961.
- BRIGMAN, P. W. In ISAAC, Stephen & MICHAEL, Willian B. Handbook in Research and Evaluation. California, EdITS Publishers, 1978.
- BRETAS PEREIRA, M. J. & CARAVANTES, G. R. Perfil do Dirigente. In MOTTA, Paulo Roberto & CARAVANTES, Geraldo R. Planejamento Organizacional. Porto Alegre, Editora FGV, 1979.
- BURKHEAD, Jesse. Orçamento Público. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1971.
- CAIDEN, Naomi & WILDAWSKY, Aaron. Planning and Budgeting in Poor Countries. New York, John Willey & Sons, 1974.
- CARAVANTES, Geraldo R. Administração por Objetivos - Uma Abordagem Sociotécnica. Porto Alegre, McGraw-Hill do Brasil, 1977.
- CASTRO, W. Jiménez. Introduction al Estudio de la Teoria Administrativa. México, Fondo de Cultura, 1963.
- CHANDLER, Ralph & PLANO, Jack. The Public Administration Dictionary. New York, Willey & Sons, 1982.
- CLARK, Robert F. The Proverbs of Evaluation: Perspective from CSA's Experience. In PAR, vol. 39, nº 6, nov./dec. 1979.
- CUNHA, João Carlos da. Uma Metodologia de Controle Orçamentário e Físico - Aplicação ao Estado do Paraná (mimeo). Rio de Janeiro, 1976.
- DAVIS, Gordon. Management Information Systems. New York, McGraw-Hill, 1974.
- DENISTON, O. Lynn, ROSENSTOCK, Irwin, WELCH, Willian & GETTING, U.A. Evaluation of Program Effectiveness and Program Efficiency. In LYDEN, Fremont J. & MILLER, Ernest G. Public Budgeting. Chicago, Rand McNally, 1978.
- DROR, Yehenkel. As Deficiências no Ensino de Políticas Públicas. In Revista de Administracion Publica, vol.52, out./dez.1982.
- DRUCKER, Peter. Management: Tasks, Responsibilities and Practices. New York, Harper & Row, 1974.
- _____. The Age of Discontinuity. New York, Harper & Row, 1976.
- DUNBAR, Roger L. M. Budgeting for Control. In GOLEMBIEWSKY, Robert T. & RABIN, Jack. Public Budgeting and Finance. Itaska, Illinois, F. E. Peacock Publishers Co, 1975.
- EIN-DOR, Phillip & SEVEG, Eli. Administração de Sistemas de Informação. Rio de Janeiro, Campus, 1983.

- ETIZIONI, Amitai. Organizações Modernas. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1967.
- FREITAG JR, Joseph. Planning for Control in Development Programs. In MOCKLER, Robert. Readings in Management Control. New York, Appleton-Century-Criffs, 1970.
- FROMM, Erich. A Revolução da Esperança. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
- GARCIA, Othon. Comunicação em Proza Moderna. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1983.
- GOLEMBIEWSKY, Robert T. & RABIN, Jack. Public Budgeting and Finance. Itaska, Illinois, F. E. Peacock Publishers Co, 1975.
- GOVERNO FRANCES. Note de Methode Sur Les Indicateurs - Document nº 1. Paris, EUREQUIP, 1974.
- _____. Les Indicateurs a la Navegation Aerienne - Document nº 1, Paris, 1974.
- _____. Manual do RCB. Paris, Ministere de Le Equipment, 1974.
- GOVERNO ESTADUAL DO PARANA. Mensagens Anuais à Assembléia Legislativa. Volumes relativos ao período 1975 a 1983.
- _____. Metodologia de Elaboração Orçamentária. Curitiba, COP/SEPL, 1976.
- _____. Documento Técnico do Sistema de Acompanhamento Físico - SAF. Curitiba, COP/SEPL, 1977.
- _____. Relatórios da Execução Física do Orçamento. Volumes relativos ao período 1978 a 1983.
- _____. Planos de Governo (DAG, DDA, OMD, Diretrizes de Ação). Curitiba, SEPL, 1973 a 1979.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. Minha Dívida a Lorde Keynes. In RAP, vol. 16, nº 2, abr./jun. 1982.
- _____. A Nova Ciência da Administração. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1983.
- HALDI, John. Avaliação de Programas Governamentais. In HINRICHS, Harley H & TAYLOR, Graeme M. Orçamento-Programa e Análise de Custo-Benefício. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1974.
- HATRY, Harry. Measuring the Effectiveness of Non-Defense Public Programs. In Journal of the Operations Research Society of America, Vol 18, nº 5, 1970.
- _____. Critérios para Avaliação do Planejamento em Governos Estaduais e Locais. In HINRICHS, Harley H et all, O p . C i t .

- _____. Avaliação da Produtividade e seus Resultados nos Governos Locais. In Revista de Finanças Públicas, nº 326, abr./dez. 1976.
- HENNIGAN, Patrick & BURKHEAD, Jesse. Productivity Analysis: A Search for Definition and Order. In PAR, vol 38, nº 1, jan./feb. 1978.
- HENRY, Nicholas. Public Administration and Public Affairs. New Jersey, Prentice-Hall, 1980.
- HINRICHS, Harley H & TAYLOR, Graeme M. Orçamento-Programa e Análise de Custo-Benefício. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1974.
- HUBERT, Ingo H. A Estatal Eficaz: Mito ou Possibilidade ? Curitiba, Livraria Cultura Editora, 1983.
- ISAAC, Stephen & MICHAEL, William B. Handbook in Research and Evaluation. California, EDITS Publishers, 1978.
- JOSE, Hervert A. Age. O Processo de Institucionalização de um Sistema de Planejamento Governamental: O Caso do Estado do Paraná (mimeo). Rio de Janeiro, EBAP, 1982.
- KANDLE, Roscoe P. The Need and the Place of Evaluation in Public Health. Michigan, University of Michigan, 1955.
- KAUFMAN, Herbert. Administrative Feedback. Washington, Brookings, 1973.
- KATZ, Daniel & KAHN, Robert. The Social Psychology of Organizations. New York, John Willey & Sons, 1978.
- KHANDWALLA, Pradip N. Design of Organizations. New York, Harcourt Brace Javanovich, 1977.
- KOONTZ, Harold & O'DONNEL, Cyril. Essentials of Management. San Francisco, McGraw-Hill, 1978.
- KRAMER, Fred. Policy Analysis as Ideology. In PAR, vol. 35, sep./oct. 1975.
- KRECK, Lottar A. A New Approach to Problem Solving. In Advanced Management Journal, vol. 46, nº 3, 1981.
- LA PORTE, Todd R. The Recovery of Relevancy - The Study of Public Organization. In MARINI, Frank. Toward a New Public Administration. Scranton, Chandler Publishing, 1971.
- LAWRENCE, Paul & LORSH, Jay. Organization and Environment. Homewood - Illinois, Richard D. Irwin, 1969.
- LOEN, Raymond O. Administração Eficaz. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.
- LUCHSINGER, Vincent P. & DOCK, V. Thomas. The Systems Approach: A Primer. Iowa, Kendal Publishing Co, 1976.

- MACHADO JR, José Teixeira. O Orçamento-Programa no Brasil. In Revista do Serviço Público, vol. 108, nº 1, jan./abr. 1973.
- MANUAL DO RCB. Vide Governo Francês.
- MARCH, James G. & SIMON, Herbert A. Organization. New York, John Willey, 1958.
- MASUDA, Yoneji. A Sociedade da Informação como Sociedade Pós-Industrial. Rio de Janeiro, Editora Rio, 1982.
- MATOS, Pedro Lincoln C. de L. A Política de Controle do Governo em Relação às Universidades Federais Autárquicas (mimeo). Rio de Janeiro, FGV/Mestrado, 1981.
- MELO, Ivo Soares de. Sistemas de Informação. São Paulo, Hemeron Editora, 1977.
- MIEWALD, Robert. Public Administration - A Critical Perspective. New York, McGraw-Hill, 1978.
- MILLS, C. Wright. A Imaginação Sociológica. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- MOCKLER, Robert. Readings in Management Control. New York, Appleton-Century-Crofts, 1970.
- _____. The Management Control Process. New York, Appleton-Century-Crofts, 1972.
- MONDAILE, Walter. Redução de Armas Nucleares. In O Estado de São Paulo, 12 de fevereiro de 1984.
- MONTEIRO, Jorge Viana. Fundamentos da Política Pública. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.
- MOTTA, Paulo Roberto. Inovação em Administração Pública. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1974.
- MOTTA, Paulo Roberto & CARAVANTES, Geraldo R. Planejamento Organizacional. Porto Alegre, FGV, 1979.
- NAZARE DIAS, José. Reforma Administrativa de 1967. Rio de Janeiro, FGV, 1968.
- NEUFVILLE, Richard de & MARKS, David H. Systems Planning and Design. Englewood Cliffs - N.J, Prentice-Hall, 1974.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Manual de Orçamento por Programas e Realizações. Rio de Janeiro, DASP, 1971.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Medidas para Melhorar em Rendimiento de La Empresa Publica em Los Países en Desarrollo. New York, ONU, 1974.
- OSTROM, Elionor. Multi-mode Measures: From Potholes to Police. In Public Productivity Review, vol. 1, nº 3, 1976.

- PAINE, F. e NAUMES, W. Strategy and Policy Formulation. Philadelphia, Saunders Co, 1974.
- PECORA, José Flávio. As Dificuldades para Avaliação de Empresas. In Gazeta Mercantil, 19 de agosto de 1981.
- PENROSE, Edith T. The Large International Firm in Developing Countries. Cambridge, MIT PRESS, 1968.
- PINTO FILHO, Heitor. Sistemas e Modelos. In Revista DADOS E IDEIAS, jul./1984.
- POST, James E. The Public Affairs Function. In California Managers Review, vol. 26, nº 1, 1983.
- RADFORD, K. J. Information Systems in Management. Reston - Virginia, Prentice-Hall, 1973.
- RAMOS, Neimar Medanha. Aperfeiçoamento das Técnicas de Avaliação de Desempenho na Administração Pública: Uma Contribuição. Brasília, COCITEF, 1978.
- RHENAN, Eric. Organization Theory for Long-Range Planning. London, John Willey & Sons, 1972.
- REZENDE, Fernando. Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.
- RIGBY, Paul H. Conceptual Foundation of Business Research. New York, John Willey & Sons, 1967.
- ROMAN, Daniel D. Research and Development Management: The Economics and Administration of Technology. Englewood Cliffs - New Jersey, Prentice-Hall, 1968.
- ROWEN, Henry. Objetivos, Alternativas, Custos e Eficácia. In HINRICHS, Harley H. et all. Op. Cit.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. Programação Orçamentária (mimeo). Curitiba, FIDEPAR, 1979.
- _____. O Processo Orçamentário no Estado do Paraná (mimeo), Rio de Janeiro, EBAP, 1983.
- _____. Sala de Situação - A Experiência do Paraná. Brasília, ABEPP, 1981.
- SARAVIA, Henrique. Seminário sobre Empresas Estatais. Rio de Janeiro, EBAP, 1984.
- SAREM - Secretaria de Articulação com Estados e Municípios. Sistemas de Informação Gerencial. Brasília, SAREM, 1982.
- SCHULTZE, Charles. A Importância da Análise de Custo-Benefício. In HINRICHS, Harley H. et all. Op. Cit.
- SCHUMACHER, E. F. O Bonito é Ser Pequeno. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.

- SEIDMAN, David R. PPB in HEW: Some Management Issues. In LYDEN, Fremont J & MILLER, Ernest G. Public Budgeting. Chicago, Rand McNally, 1978.
- SHARKANSKY, Ira. Administração Pública. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1974.
- SHERWOOD, Frank & BEST, Wallace. The Local Administrator as Budgeter. In GOLEMBIEWSKI, Robert T. et al. Op. Cit.
- SILVA, Ruy Gomes da. O Controle Democrático do Governo e a Ação Punitiva do TCU (mimeo). Rio de Janeiro, FGV/Mestrado, 1979.
- SIMON, Herbert A. Administrative Behavior. New York, McMillan, 1946.
- _____. The New Science of Management Decision. New York, Harper & Row, 1960.
- SIMON, Herbert A. & NEWELL, Allen. Human Problem Solving. Englewood Cliffs - New Jersey, Prentice-Hall, 1972.
- SUCHMAN, Edward A. Evaluative Research. New York, Russel Sage Foundation, 1974.
- TURBAN, Efrain & MEREDITH, Jack R. Fundamentals of Management Science. Dallas, Business Publications, 1977.
- USHER, Charles. Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Budgeting. In PAR, vol. 41, nº 2, 1981.
- VAN DER VEN, Andrew & FERRY, Diane. Measuring and Assessing Organizations. New York, John Willey & Sons, 1979.
- VICKERY, B. C. Information Systems. London, Butterwoeths, 1973.
- WALDO, Dwight. Problemas e Aspectos da Administração Pública. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1966.
- WILDAWSKY, Aaron. Auto-Avaliação nas Organizações Públicas. In Revista do Serviço Público, vol. 109, nº 2, 1974.
- _____. The Politics of Budgetary Process. Boston, Littler Brown Company, 1974.
- WILDAWSKY, Aaron & CAYDEN, Naomi. Planning and Budgeting in Poor Countries. New York, John Willey, 1974.
- WILLIAMS, Walter & EVANS, John. The Politics of Evaluation. In LYDEN, Fremont J. & MILLER, Ernest G. Public Budgeting. Chicago, Rand McNally, 1978.
- WOOD, Geoff. O Controle em Administração. In Revista Exame, mai./1973.
- ZAJDSZNAJDER, Luciano. Seminário sobre Análise Institucional. Rio de Janeiro, EBAP, 1984.