



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS DA AMAZÔNIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO

**ROSANA PEREIRA FERNANDES**

**PLANEJAMENTO E GESTÃO: O USO DA AVALIAÇÃO  
NA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL NO ÂMBITO  
DOS PLANOS PLURIANUAIS 2004-2007 E 2008-2011**

Belém  
2012

**ROSANA PEREIRA FERNANDES**

**PLANEJAMENTO E GESTÃO: O USO DA AVALIAÇÃO  
NA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL NO ÂMBITO  
DOS PLANOS PLURIANUAIS 2004-2007 E 2008-2011**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental, na linha de pesquisa Estado, Instituição, Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Armin Mathis

Belém  
2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca do NAEA/UFPA

---

Pereira, Rosana Fernandes

Planejamento e gestão: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 / Rosana Fernandes Pereira; Orientador Armin Mathis. – 2012.

336 f. : il. ; 29 cm  
Inclui bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

1. Política pública. 2. Planejamento – política governamental – Belém (PA). 3. Teoria dos Sistemas. 4. Poder Executivo – Belém (PA). I. Figueiredo, Silvio José de Lima, orientador. II. Título.

CDD 22 ed. 320.8098115

---

**ROSANA PEREIRA FERNANDES**

**PLANEJAMENTO E GESTÃO: O USO DA AVALIAÇÃO  
NA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL NO ÂMBITO  
DOS PLANOS PLURIANUAIS 2004-2007 E 2008-2011**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental, na linha de pesquisa Estado, Instituição, Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Armin Mathis

**Data de defesa:** 02.02.2012

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. Armin Mathis  
Orientador - NAEA/UFPA

Profa. Dra. Adriana Azevedo Mathis  
Examinador interno - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva  
Examinador interno - NAEA/UFPA

Prof. Dr. José Júlio Lima  
Examinador externo - FAU/UFPA

Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho  
Examinador externo - Ciência Política/UNAMA

Examinador interno - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva  
Examinador interno - NAEA/UFPA

Prof. Dr. José Júlio Lima  
Examinador externo - FAU/UFPA

Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho  
Examinador externo - Ciência Política/UNAMA

Aos meus dois amores: Daniel e José  
Alberto.

E ao meu avô, minha mãe e tia Francisca,  
que dedicaram suas vidas ao serviço público.

## AGRADECIMENTOS

Finalizar este trabalho não foi tarefa fácil, mas não estive sozinha. Deus esteve comigo, auxiliando-me a ampliar os meus limites (que são muitos!). Amigos, professores e familiares, de modos diversos e em momentos distintos, contribuíram de forma decisiva para o seu término.

Agradeço ao Prof. Dr. Fábio Silva, o primeiro a ler o projeto de pesquisa e a incentivar-me a seguir em frente; mesmo que os nossos caminhos tenham se afastado, não teria realizado esta pesquisa sem a sua ajuda inicial. Agradeço, também, por ter aceitado participar como examinador.

Aos meus colegas de trabalho da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças -SEPOF que sempre foram atenciosos e não se furtaram, em nenhum momento, a fornecer documentos e informações indispensáveis para a conclusão da pesquisa, esclareceram dúvidas e estiveram sempre disponíveis em responder às minhas perguntas e questionários, agradeço pelo tempo tomado de suas atividades cotidianas. Como são muitos, elegi Dário Lisboa Júnior para representá-los, amigo de primeira hora na então SEPLAN.

Agradecimento especial às “meninas” da Gerência de Desenvolvimento Sócio-econômico (GEDESE) da SEPOF, com as quais tive a honra de trabalhar em 2010, em especial a então gerente Chênia Burlamarqui, que não mediu esforços para que minhas atividades na Secretaria não impedissem a conclusão da pesquisa; à Fátima Vale, Fátima Oliveira e Ariene Pinho, pelas aulas diárias de orçamento público e pela paciência infinita com a aluna; à “comadre” Ana Azevedo, pela alegria contagiante em todos os momentos, inclusive nos mais difíceis; à querida amiga Inah Silveira, cujo reencontro em 2010 ultrapassou o mundo do trabalho e fortaleceu os laços de amizade que há tanto tempo nos unem. Obrigada pela delicadeza do seu apoio diário, pelas constantes “trocas de figurinhas” e pela aprendizagem de vida!

Agradecimento especial, também, à Lilian Bendahan, amiga de tantos governos, não apenas pela presteza em fornecer documentos imprescindíveis para a realização do trabalho, mas também pela disponibilidade em ajudar a esclarecer as dúvidas que surgiram ao longo da pesquisa. Muito obrigada!

Aos colegas e amigos do doutorado, em especial, Alexandre Lima, Andréia Conduru, Everaldo Almeida, Laura Nogueira, Laura Ximenes, Protásio César dos

Santos e Roselene Portela, dentre outros, pelos momentos compartilhados, estímulo e cumplicidade ao longo do curso.

À Roseney Caxias, Rosângela Caldas Mourão e Ruthanea Saraiva da Silva pelo carinho e dedicação e, principalmente, por terem conseguido em tempo recorde realizar a revisão ortográfica e a normalização. Muito obrigada!

Todavia, nada disso seria possível se o Governo do Estado do Pará, por meio da SEPOF, não tivesse me concedido licença para frequentar o curso de doutorado do NAEA/UFPA. Agradeço ao então Secretário de Estado de Planejamento Carlos Mário Guedes e ao Prof. Dr. Júlio Lima que o sucedeu na SEPOF. A este professor um agradecimento especial, não somente pela leitura do trabalho, por suas críticas e sugestões e por aceitar integrar a banca de exame, mas, principalmente, por ter compartilhado da angústia e desespero que invadiram os últimos cem metros e por sua ajuda em vislumbrar a linha de chegada. Minha gratidão, também, à Silvana Lima, parceira de todas as horas, pelo estímulo constante para a conclusão deste trabalho. A vocês, muito obrigada!

Agradecimento especial, também, ao Prof. Dr. Sérgio Bacury de Lira, atual Secretário da SEPOF, pela compreensão quanto à necessidade de finalizar a pesquisa e por ter me privado de algumas atividades. Espero que esse trabalho, de alguma forma, seja útil à organização.

Ao Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho, sempre atencioso em escutar minhas dúvidas e sempre pronto a ajudar-me a encontrar o caminho da pesquisa, agradeço pelas referências bibliográficas, pela leitura do trabalho desde o momento da qualificação e por suas críticas e sugestões, principalmente no que se refere ao aspecto metodológico da pesquisa. Infelizmente, minhas limitações impediram-me de incorporar todas as suas sugestões, mas elas seguirão comigo. Muito obrigada!

À Profa. Dra. Adriana Azevedo Mathis, cuja disciplina de Avaliação de Políticas Públicas, ministrada no NAEA/UFPA em conjunto com o Prof. Dr. Armin Mathis, foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho, agradeço pelas críticas e sugestões detalhadas desde o momento da qualificação e, em especial, por incentivar-me a ultrapassar o papel de burocrata e à finalização da pesquisa. Muito obrigada!

Finalmente, ao Prof. Dr. Armin Mathis agradeço pela paciência que teve comigo durante o processo de orientação da pesquisa, especialmente no último ano. O

processo de observação, marcado por contingências de cunho profissional, mas também, pessoal, foi uma tentativa de, ainda que da minha janela, vislumbrar o horizonte. E nessa tentativa, o horizonte tornou-se tão amplo, com tantas possibilidades de observação, que a “perdição teórica” tornou-se inevitável e irrecusável. Entre idas e vindas, o novo processo de escolha, ancorado na Teoria de Sistemas Sociais, de Niklas Luhmann, reorientou o trabalho e requereu grande esforço deste “observador de 2ª. ordem”, uma vez que arcabouço teórico tão abstrato (obra de uma vida inteira!), certamente, exige tempo para ser digerido e aplicado. Agradeço ao Prof. Armin pelos esclarecimentos oportunos e produtivos e pela tranquilidade mantida diante do meu caos e ansiedade, que fizeram com que eu conseguisse entregar o trabalho. Muito obrigada!

Agradecimento especial à minha família: ao meu filho Daniel, pelas horas roubadas (que não voltam mais) do convívio diário; ao José Alberto, que tolerou heroicamente os livros e textos dispostos pela casa; à tia Francisca, que nos últimos meses me substituiu em muitos momentos junto ao Daniel; à minha mãe, que por toda a vida incentivou-me a estudar e enfrentar desafios; aos “anjos da guarda” Jô, que esteve, constantemente, ao lado do meu filho, e Francisquinha, que com a sua tranquilidade peculiar manteve a normalidade da casa em meio ao meu caos ambulante. E ainda, aos tios, tias, primos e primas que, perto ou longe, torceram e cobraram a conclusão desse trabalho.

Muito obrigada! Os acertos são de todos, mas os erros são todos meus.



A verdadeira viagem da descoberta não consiste em procurar novas paisagens, mas em possuir novos olhos (MARCEL PROUST).

## RESUMO

O trabalho investigou o processo de avaliação dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 do executivo paraense, capitaneado pela Secretaria Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF), e o uso de seus resultados enquanto instrumento de gestão governamental. O objetivo geral consistiu em observar a sistemática de avaliação implementada pela SEPOF para avaliação dos programas dos planos plurianuais e analisar as condições que tornaram ou não possível o uso dos resultados da avaliação na gestão pública, compartilhados entre diversas organizações e em temporalidades distintas, visando à ampliação da eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. A observação, realizada a partir da literatura sobre o tema (planejamento e avaliação de políticas públicas), teve como referencial a Teoria de Sistemas Sociais, de Niklas Luhmann. A tese construída é que com a reorganização do planejamento público a partir da Constituição Federal de 1988 e com a tentativa de auto-organização do sistema político administrativo via Reforma de Estado de 1995, a avaliação, embora tenha assumido centralidade dentro dos parâmetros legais, configura-se ainda como um mecanismo frágil de auto-observação do planejamento e de auto-organização do sistema político administrativo paraense. Os resultados das avaliações não foram utilizados em sua totalidade como mecanismo de auto-organização e autorreferência da SEPOF e do próprio sistema político administrativo e não provocou “ruídos” aos demais sistemas sociais funcionais (economia, educação, ciência, vida familiar etc.). Defende-se que a estrutura plural social que acomoda diferentes códigos comunicativos impede a comunicação entre os sistemas sociais e finda por imprimir diferentes realidades avaliativas. O papel da avaliação e da SEPOF é relacionar os vários códigos comunicativos dos sistemas sociais no discurso do planejamento, conferindo maior poder ao sistema político administrativo, mas não há garantia para a inserção da avaliação no processo de planejamento.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Planejamento. Planos Plurianuais. Teoria dos Sistemas Sociais. Poder Executivo do Estado do Pará.

## ABSTRACT

The work surveys Pará State's evaluation process Executive multi-year plans from 2004 to 2007 and from 2008 to 2011 and the use of their results as a governmental management implement. These plans were in charge of the State Department of Planning, Budget and Finances (SEPOF in Portuguese). SEPOF is the coordinator's state planning and it establishes intersystemic relationships between other organizations for the execution of planning activities, supported by information and communication technology devices implemented to mitigate the complexity of the Political Administrative System. The research's objective comprises the observation of the method used to evaluate the multi-year plans, the gathered results and the reentry or not of these elements in Political Administrative System, aiming governmental efficiency and effectiveness. The approach is Social System Theory, by Niklas Luhmann. The thesis is that the evaluation results of the multi-year plans are not used as a whole by SEPOF nor by the others organizations as a mechanism of self-organization and self-reference of the Political Administrative System. And the results do not make noise to the other functional social systems (Economy, Education, Science, Family Life, etc.)

**Key Words:** Public Policies. Management. Multi-year Plans. Social Systems Theory. Pará State Executive Power.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Teoria de Sistemas Sociais de Niklas Luhmann.....	73
Figura 2 - Sistemas Sociais: comunicação como operação de funcionamento .....	78
Figura 3 - Sistemas Funcionais e organização .....	87
Figura 4 - LDO, PPA e LOA, cf. Calendário do Governo Federal.....	105
Figura 5 - Organograma do Poder Executivo do Estado do Pará .....	153
Figura 6 - Governo do Estado do Pará: Comitês de Governo, 2007-2010.....	160
Figura 7 - Governo do Estado do Pará: Modelo de Gestão, 2007-2010.....	160
Figura 8 - Brasil em Ação: Eixos Nacionais de integração e Desenvolvimento (sem escala).....	166
Figura 9 - SEPOF, Sistemas Tecnológicos de Informação e Comunicação: Linha do Tempo.....	190
Figura 10 - Pará, Avaliação dos Planos Plurianuais: hierarquia de indicadores .....	216
Figura 11 - Percentual de entrevistados que sabem que os planos plurianuais passam anualmente por processo de avaliação.....	242
Figura 12 - Percentual de entrevistados que tiveram acesso aos Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais .....	243

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Premissa e Objetivos da Pesquisa .....	25
Quadro 2- Síntese Comparativa entre Planejamento Normativo e Estratégico Situacional (PES) .....	46
Quadro 3 - Planejamento Estratégico Situacional (PES): os três cintos do governo .....	50
Quadro 4 - Quadro de Referência para as Teorias Sistêmicas .....	64
Quadro 5 - Talcott Parsons: Esquema AGIL.....	65
Quadro 6 - Diferenciações da sociedade segundo Niklas Luhmann .....	67
Quadro 7 - Etapas de institucionalização da avaliação de políticas públicas .....	121
Quadro 8 - Avaliação: Fases nos Espaço Territoriais.....	134
Quadro 9 - Colômbia: Níveis de avaliação Diferenciados .....	137
Quadro 10 - Brasil: Planos Plurianuais, 1991-2011 .....	164
Quadro 11 - Brasil: Principais regulamentações do planejamento público.....	169
Quadro 12 - Pará: Planos Plurianuais, 1992-2011 .....	174
Quadro 13 - Pará: Sistemas Tecnológicos de Informação e Comunicação do Planejamento do Estado do Pará, 1999-2011 .....	189
Quadro 14 - Pará, Unidades gestoras dos planos plurianuais: funções, atribuições e avaliações .....	214
Quadro 15 - Pará, avaliação dos planos plurianuais: marco lógico de hierarquização dos indicadores.....	215
Quadro 16 - Gp-Pará: Grau de valoração do indicador de eficiência e eficácia dos programas .....	222
Quadro 17 - Exemplo hipotético de indicador de avaliação .....	221
Quadro 18 - Pará, Avaliação PPA 2004-2007: atividades programadas e produtos .....	225
Quadro 19 - Pará, PPA 2004-2007: nº. de programas em 2004 e 2005. ....	227
Quadro 20 - Pará, PPA 2004-2007: programas submetidos à avaliação analítica.....	228
Quadro 21 - Pará, PPA 2004-2007: programas analíticos e respectivos indicadores.....	229
Quadro 22 - Pará, PPA 2008-2011: programas avaliados de forma analítica .....	237

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -Identificação dos Entrevistados por Cargo/Função.....	242
Tabela 2 - Qual período (P 1.2.1). .....	243
Tabela 3 - Percentual de entrevistados que conhecem os Relatórios de Avaliação de março de 2011 (Pergunta 3.1 do Questionário).....	244
Tabela 4 - Os resultados dos relatórios de avaliação foram utilizados para ampliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações dos programas estaduais (Pergunta 2.1 do Questionário).....	245
Tabela 5 - Situação em que os resultados dos relatórios foram incorporados ao processo de gestão organizacional (Pergunta 2.2 do Questionário – Resposta Múltipla).....	246
Tabela 6 - Justificativa pela não utilização dos resultados da avaliação (Pergunta 4 do Questionário - Resposta múltipla) .....	246
Tabela 7 - Comentários adicionais.(Pergunta 5 do Questionário - Resposta múltipla).....	247

## **LISTA DE SIGLAS**

BIRD Banco Mundial

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

MPOG Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PPA Plano Plurianual

SEPOF Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças

SEGES Secretaria Especial de Estado de Gestão

GepPA Sistema de Gestão do Plano Plurianual

SORE Sistema de Orçamento do Estado do Pará

SEO Sistema de Execução Orçamentária

Gp-Pará Sistema de Gestão de Programas do Governo do Estado do Pará

SISPEI Sistema de Planejamento Estratégico Institucional -

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2 A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS E O PLANEJAMENTO DA SOCIEDADE</b> .....	36
2.1 PLANEJAMENTO NORMATIVO E AS TEORIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO PÚBLICO .....	37
2.1.1 Teorias Recentes do Planejamento Público .....	39
2.2 A TEORIA DE SISTEMAS SOCIAIS DE NIKLAS LUHMANN .....	57
2.2.1 A Abordagem Sistêmica .....	59
2.2.2 Sociedade, Sistema Funcional, Distinção Sistema-Meio e Complexidade .....	67
2.2.3 Sistemas, Comunicação e Sentido .....	72
2.2.4 Interação, Organização e Sociedade .....	85
2.2.5 Relações Intersistêmicas e Observação .....	90
2.3 O PLANEJAMENTO DA SOCIEDADE: REFLEXÕES .....	94
<b>3 ORGANIZAÇÃO POLÍTICA, GESTÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	98
3.1 OS PARÂMETROS LEGAIS RECENTES DO PLANEJAMENTO E DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL .....	100
3.2 A AVALIAÇÃO COMO MECANISMO DE GESTÃO PÚBLICA .....	116
3.2.1 Evolução Histórica da Avaliação .....	118
3.2.2 Abordagens Teórico-metodológicas da Avaliação .....	125
3.2.3 Formatos avaliativos em territórios distintos: Colômbia e Chile .....	133
3.3 LIMITES E POSSIBILIDADES DA AVALIAÇÃO .....	139
<b>4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, GESTÃO E TECNOLOGIA NO EXECUTIVO PARAENSE</b> .....	145
4.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO .....	148
4.1.1 O planejamento no executivo paraense e os modelos de gestão governamental ...	149
4.1.2 O processo de elaboração dos planos plurianuais nacionais e locais .....	161
4.1.3 Os Planos Plurianuais do Executivo Paraense: 2004-2007 e 2008-2011 .....	182
4.2 PLANEJAMENTO E TECNOLOGIA: SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO .....	189
4.3 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	200
<b>5 A SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DOS PLANOS PLURIANUAIS DO EXECUTIVO PARAENSE E O USO DE SEUS RESULTADOS NA GESTÃO ESTADUAL</b> .....	208



5.1 O MODELO DE AVALIAÇÃO E O GP-PARÁ.....	210
5.2 RESULTADOS DO PROCESSO AVALIATIVO DOS PROGRAMAS DOS PLANOS PLURIANUAIS: 2004-2007 E 2008-2011 .....	226
<b>5.2.1 O processo avaliativo dos Programas do Plano Plurianual 2004-2007 .....</b>	<b>227</b>
<b>5.2.2 O processo avaliativo dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011.....</b>	<b>235</b>
5.3 O USO DOS RESULTADOS NA GESTÃO ESTADUAL.....	239
<b>5.3.1 Os parâmetros da Avaliação dos Programas dos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011.....</b>	<b>239</b>
<b>5.3.2 Os resultados dos Questionários aplicados .....</b>	<b>241</b>
5.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES .....	248
<b>6 CONCLUSÕES .....</b>	<b>255</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>261</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>285</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>317</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Planejar é uma atividade inerente à vida que é finita, mas de duração indefinida. Envolve sonhos, desejos e ambições. Planejar políticas públicas implica um universo de possibilidades vinculadas às ideologias e contingências, em geral presas num curto espaço de tempo: quatro anos de governo que podem ou não ser renováveis por mais quatro anos.

Governar envolve escolhas, avaliar os resultados é uma delas. O tempo é breve, as capacidades são limitadas e o futuro é ansiosamente aguardado e engendrado. E a cada passo da jornada surgem novas escolhas, novas possibilidades que apontam diferentes cenários para o futuro, na ânsia de convertê-los em coeficiente eleitoral no momento da disputa ou projetar valores personalistas da existência para além da finitude da vida.

Mas não basta formular. Executar, monitorar e avaliar políticas públicas são atividades que imprimem, de fato, a diferença entre o futuro (sonhado) e o presente (vivido); entre o plano e a execução; entre o hoje e o amanhã.

O Brasil, a partir da década de 1950, vivenciou um modelo de planejamento público apoiado na teoria do desenvolvimento econômico tradicional, concebida por princípios deterministas e normativos, caracterizada, resumidamente, pela visualização de uma realidade estática e segmentada (diagnóstico), pela centralidade do Estado como promotor do desenvolvimento e pela não inclusão da variável política no processo de planejamento (viés autoritário e tecnocrático). “Crescer 50 anos em 5”, o lema que impulsionava o presidente Juscelino Kubitschek e provocava expectativas sociais é emblemático desse período.

O “modelo desenvolvimentista” teve forte influência da teoria cepalina, em especial de duas de suas abordagens tradicionais, a teoria da dependência (centro e periferia) e a teoria do capitalismo tardio, ambas detentoras de uma perspectiva macro de desenvolvimento. A consolidação desse ideário teórico-político refletiu na criação dos parâmetros nacionais para planejamento público e nas organizações que detêm a função específica de planejar as ações governamentais, resultando no fortalecimento do planejamento, enquanto atividade técnico-instrumental, bem como de suas organizações e instituições, que passaram a interferir de modo decisivo nas questões econômicas, sociais e espaciais do país.

Esse modelo de planejamento, que vigorou até meados da década de 1970, priorizou o desenvolvimento industrial na Região Sudeste e a implementação de incentivos fiscais e financeiros, principalmente a projetos agropecuários, nas Regiões Norte e Nordeste. No que

se refere especificamente à Amazônia, caracterizou-se pelo ideário da ocupação territorial, sob o mote de “levar homens sem terra para terra sem homens”, juntamente com a implementação de rodovias e grandes projetos minerários e hidroelétricos, estimulados pelo governo militar.

A partir dos anos 1980, com o processo de redemocratização do Estado brasileiro, o tema Políticas Públicas despertou, novamente, o interesse do sistema ciência, e diversos estudos e pesquisas passaram a ser elaborados com diferentes enfoques disciplinares (economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia etc.), consolidando o aspecto multidisciplinar dessa área de pesquisa, ainda que de modo estreitamente associado à agenda política do Brasil.

Essa similaridade entre as agendas política e acadêmica não é particularidade brasileira, mas sim uma característica da temática de políticas públicas em vários países, entre os quais Inglaterra e Estados Unidos.

De uma visão primeira focada no aspecto macro do Estado, oriunda da tradição europeia de estudos e pesquisas centrados em análises sobre o Estado e suas instituições<sup>1</sup>, o interesse dos pesquisadores brasileiros direcionou-se para a análise de políticas setoriais, em especial às sociais integrantes do processo de reforma do sistema de proteção social.

A partir desse momento, as pesquisas não se limitaram à dimensão material dos resultados alcançados pelas políticas, mas passaram a abordar, também, as complexas relações que se estabelecem por ocasião da formulação e implementação das políticas públicas, na tentativa de entender o funcionamento do Estado brasileiro a partir de seu aspecto interno (micro), mas considerando, também, os aspectos institucionais e as ações governamentais como objeto de formulação científica, e os estudos acadêmicos como contribuições para mudanças no mundo real.

A partir dos anos 1990, dois movimentos distintos ampliaram a agenda de pesquisa em políticas públicas no Brasil: (a) de um lado, a reforma do Estado advinda com a Constituição Federal (1988), criou instrumentos de descentralização orçamentária e financeira de políticas públicas para as esferas estaduais e municipais, notadamente nas áreas de saúde e educação e demais políticas sociais, bem como instrumentos de participação política da sociedade no processo decisório, a exemplo dos conselhos federais, estaduais e municipais; e (b) de outro, o

---

<sup>1</sup> Como exemplo as obras clássicas de Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Jr. e Raimundo Faoro, e os estudos de Francisco de Oliveira, Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso, dentre outros.

movimento mundial de reforma do Estado criou um ambiente propício às discussões concernentes às funções do Estado e orientou a formulação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995).

Esses dois movimentos favoreceram o surgimento de uma nova agenda de pesquisa em políticas públicas, desenvolvida a partir de diferentes correntes teóricas e modelos de análise (FREY, 2000; CAPELLA, 2007; SOUZA, 2007).

Nos anos recentes, após o declínio da função planejadora do Estado, observa-se a retomada do interesse acadêmico pelo campo de planejamento e políticas públicas, impulsionado, certamente, pelo processo de abertura política e econômica com retorno à democracia, iniciado em meados da década de 1980, mas, principalmente, pela reflexão mundial sobre o processo de globalização, as funções/papel do Estado e a incorporação de teorias de administração empresarial na gestão pública, resultantes da legitimação democrática de governos de pensamento neoliberal.

Nesse contexto, o planejamento normativo brasileiro mostrou-se incapaz de lidar com a complexidade social, sendo repensado, mas não superado, à luz da Constituição Federal de 1988 e do Plano de Reforma do Estado (1995).

Há diversas opções teóricas de abordagem dessa temática, construídas a partir da subjetividade dos observadores, ainda que apoiadas na objetividade do caráter técnico-instrumental imposto pela “racionalidade” do planejamento público. Entretanto, entende-se que o planejamento governamental - que se expressa por meio das políticas públicas e seus instrumentos - não se constitui no somatório de etapas sucessivas de formulação, monitoramento da execução e avaliação. Configura-se como processo sistêmico e contínuo de gestão pública, composto por fases distintas sim, mas complementares, que resultam em políticas, programas e ações governamentais capazes de gerar processos de aprendizagem aos sistemas organizacionais e ao sistema político-administrativo.

No que diz respeito, especificamente, à avaliação de políticas públicas, esta é passível de integrar todas as fases do processo de planejamento, assim como as demais fases do planejamento integram a avaliação, uma vez que para proceder-se à avaliação é necessário antes formulá-la e depois executá-la, realizando o devido monitoramento de seu processo de execução e, por fim, avaliá-la (meta-avaliação). Não existe uma linearidade no processo de planejamento ou uma relação causa-efeito, do tipo “se a ação for bem planejada ela será bem

executada”, mas sim uma circularidade entre seus componentes, de modo que cada uma das fases do planejamento carrega dentro de si todas as outras fases.

Nesse sentido, a avaliação, embora seja considerada, frequentemente, como a fase final do ciclo de planejamento, está presente em todas as atividades do planejamento, e distingue-se das demais por estar condicionada: (a) pelo objeto de avaliação (observado); (b) pelo avaliador (observador); (c) pela infraestrutura da observação (base de dados/comunicação); (d) pela informação; e (e) pela especificidade do processo comunicativo realizado no âmbito dos sistemas sociais funcionais.

Em geral, o tratamento dado à avaliação privilegia: (a) a análise quantitativa e qualitativa da aplicação dos recursos públicos e dos resultados obtidos (eficiência e eficácia), enfatizando os segmentos sociais contemplados no momento da execução de políticas e programas; e (b) os aspectos de cidadania vinculados às políticas setoriais de cunho social.

Apesar do entendimento predominante de que avaliar implica em julgar ou emitir um *juízo de valor* (sucesso ou fracasso) sobre dado programa ou política pública, - a partir da comparação com determinado parâmetro considerado adequado - com o objetivo de apreender se as metas foram alcançadas (eficiência), a que custos (eficácia) e quais os processos ou efeitos foram gerados (efetividade), a avaliação, enquanto uma das operações do planejamento governamental contribui ou não para a redução da complexidade e para a auto-organização do sistema político administrativo?

Supõe-se que o sistema político administrativo, descendente do sistema político, cada vez mais exercita a redução da complexidade do ambiente no qual se insere mediante a implantação de sistemas tecnológicos de informação e comunicação (TIC) que geram, ao mesmo tempo, novas complexidades e configuram-se como instrumentos facilitadores do processo de avaliação de políticas públicas.

O ato de avaliar e a avaliação só são possíveis mediante a transformação de um dado em informação, em geral, processada em determinado sistema tecnológico. Deste modo, sem informação não se inicia o processo avaliativo, ou seja, não se emite um juízo de valor (enunciado). A informação é imprescindível para a ação avaliativa.

Ainda que a abordagem seja técnica, não existe a possibilidade de realizar-se uma avaliação de modo puramente instrumental ou neutro quando o resultado esperado é a emissão de um juízo de valor. Para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que apresentem a situação anterior e posterior à implantação da política pública ou programa, e

que permitam dizer por que uma política ou programa é preferível à(o) outra(o) e, neste caso, é inevitável o enfrentamento de aspectos de caráter político-decisório, ou seja, de relações de poder e não poder.

O ato de avaliar e o resultado gerado, a avaliação, são fotografias das relações de poder e não poder (ausência) que ocorrem no âmbito do sistema político administrativo e das organizações públicas. Neste sentido, *grosso modo*, a avaliação de políticas públicas está imersa em dois tipos de comunicação: (a) a material propriamente dita, que envolve a informação relativa à ação ou não-ação (ausência) governamental, expressa pela linguagem técnica repleta de codificações, vigente entre planejadores e ocupantes de cargos de direção nas organizações, que caracteriza a forma social da interação (presencial ou virtual); e (b) a "comunicação" enquanto operação básica dos sistemas sociais, i.e., unidades elementares da sociedade formada por sistemas funcionais (parciais) que se reproduzem por códigos de preferência (binários: sim/não) e programas diversos.

A grande contribuição de Luhmann foi apontar que a complexidade da sociedade moderna impossibilita a observação da sociedade a partir de um único aspecto ou mecanismo, uma vez que o mundo social é multicêntrico ou policontextual. Ou seja, a sociedade atual não possui um centro ou uma posição privilegiada de observação e não existe um único sistema ou mecanismo social a partir do qual todos os outros (sistemas) são compreendidos.

Os sistemas sociais funcionais reproduzem-se de forma unitária e generalizada, de acordo com os códigos vigentes em cada sistema: economia - dinheiro/não dinheiro ou propriedade/não propriedade; direito - legal/não legal; religião - fé/não fé; política - poder/não poder, dentre outros. Neste sentido, nem mesmo o sistema político é central, ele é um sistema que concorre com os outros e realiza relações intersistêmicas. A própria teoria dos sistemas sociais é uma observação parcial da sociedade e será tanto mais adequada quanto mais próxima estiver da multicentricidade do social.

Diante do duplo aspecto comunicativo do sistema político administrativo - linguagem técnica e poder/não poder - insere-se o objeto observado: o processo de avaliação dos programas dos planos plurianuais do executivo paraense, no período de 2004-2007 e 2008-2011, e o uso de seus resultados para fins de gestão pública.

Considera-se que os sistemas tecnológicos de informação e comunicação utilizados para realizar as atividades de formulação, monitoramento da execução e avaliação são a expressão material da comunicação; enquanto que o código poder/não poder é a expressão da

comunicação enquanto operação básica de funcionamento da sociedade, vigente no âmbito do sistema político administrativo, uma vez que “sem comunicação não existem relações humanas nem vida humana propriamente dita” (LUHMANN, 2006a, p.39).

Sob esse enfoque, o sistema político e seu descendente, o sistema político administrativo, operam mediante relações de poder e não poder entre as organizações públicas, relações estas visualizadas por meio de aportes orçamentários e financeiros destinados às organizações que integram os processos avaliativos deste sistema.

Diante da complexidade da ação de avaliar políticas e programas públicos, pergunta-se: os resultados das avaliações realizadas no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 do executivo paraense foram incorporados ao processo de gestão das políticas públicas? A avaliação retorna ao sistema político administrativo como aprendizagem, influenciando a formulação de futuros programas ou corrigindo a ação dos programas existentes? E o processo comunicativo que ocorre no âmbito dos sistemas tecnológicos de informação e comunicação auxilia no funcionamento e na auto-organização de uma organização em particular, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF)?

O presente trabalho investiga a temática de avaliação de políticas públicas e o uso de seus resultados em um instrumento de planejamento particular, o Plano Plurianual (PPA), estabelecido pela Constituição Federal (1988) e demais constituições estaduais, e limita-se ao espaço jurídico-territorial do executivo paraense.

O PPA, enquanto instrumento de planejamento, expressa a relação sistêmica vigente entre as organizações públicas que participam do planejamento governamental, não apenas por ocasião de seu processo de formulação, mas também, ao longo das atividades de execução, monitoramento e avaliação do Plano; de modo que o PPA sintetiza a comunicação poder/não poder que ocorre no âmbito do sistema político administrativo que, em princípio, dá suporte ao orçamento anual e aos demais desdobramentos que ocorrem por conta do exercício da função específica da SEPOF de “coordenar a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos instrumentos de planejamento, buscando a eficácia na aplicação dos recursos públicos” (PARÁ, Lei nº. 6.565, 2003).

No contexto internacional de repensar a complexificação das relações sociais e da reconfiguração do papel Estado, e no contexto brasileiro de novas institucionalidades e de reforma do Estado, a aferição dos resultados das ações governamentais assumiu centralidade e reverberou o discurso da opacidade do Estado e do imperativo de sua transparência.

Nesse sentido, unidades federativas do Brasil, como São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Ceará, Bahia e Pará, dentre outras, implementaram reformas administrativas de cunho gerencial e adotaram o Modelo de Gestão Orientado por Resultados, aplicado, inicialmente, pelo governo federal no âmbito do Plano Plurianual - PPA; e criaram sistemas de informações e modelos de avaliação direcionados à mensuração dos resultados das ações governamentais, apoiados no desenvolvimento recente de teorias e práticas de avaliação de programas e políticas governamentais e nas novas tecnologias de informação e comunicação - TIC. Para tanto, foram incentivadas e pressionadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial - BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, para utilizar instrumentos e mecanismos de mensuração do desempenho das ações do Estado.

Tendo em vista que as operações relativas ao planejamento são processadas de forma sistêmica, interligadas, tornou-se inevitável abordar o processo de formulação dos planos plurianuais estaduais e sua articulação com os planos plurianuais nacionais, bem como as TIC criadas para simplificar a complexidade das operações de elaboração, monitoramento da execução e avaliação dos programas dos planos plurianuais, no âmbito do executivo paraense; e ainda, a avaliação enquanto instrumento de mensuração dos resultados das ações governamentais, impulsionada pelo movimento de Reforma do Estado,

O formato da avaliação do executivo paraense pretendeu analisar o desempenho governamental por meio da mensuração dos objetivos (eficácia) e metas físicas e financeiras (eficiência), definidas nos programas dos planos plurianuais, apoiando-se em uma sistemática de avaliação singular, construída com a finalidade de monitorar e avaliar esses programas.

Ainda que em um universo restrito de pesquisa o desafio foi duplo:

(a) Descobrir um caminho teórico de observação e selecionar elementos capazes de ultrapassar o “senso comum”, presente nas discussões políticas cotidianas dos meios de comunicação de massa e do “mundo burocrático”; e

(b) Questionar a objetividade técnica-instrumental do planejamento público que, com a implementação de sistemas tecnológicos de informação e comunicação pela SEPOF, buscou simplificar a complexidade do sistema político administrativo, ao mesmo tempo em que gerou novas complexidades e processos de auto-organização do sistema.

O objetivo central do trabalho foi observar o processo avaliativo dos programas dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 no âmbito do executivo paraense - conduzido pela SEPOF e realizado a partir de uma sistemática de avaliação própria, apoiada, basicamente, no



Sistema de Gerenciamento de Programas do Plano Plurianual (GP-Pará), gerenciado pela SEPOF, do qual participam todas as organizações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - questionando o uso dos resultados como instrumento de gestão pública e analisando as condições que tornam ou não possível o uso da avaliação na gestão pública estadual, compartilhada entre diversas organizações e em temporalidades distintas, visando à ampliação da eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais (Quadro 1).

Para tanto, adotou-se o referencial teórico da Teoria de Sistemas Sociais, de Niklas Luhmann, cujos principais fundamentos são: (a) o sistema resulta da distinção sistema-meio; (b) os sistemas são divididos em não vivos (máquinas), vivos (biológicos ou orgânicos), psíquicos e sociais; (c) os sistemas sociais são definidos como *autopoieticos*, funcionais não hierárquicos, dotados de sentido, cuja operação básica de funcionamento é a comunicação (interação, organização e sociedade), que se realiza por meio de códigos binários distintos, que atuam acoplados a outros sistemas (inclusive o psíquico) mediante relações intersistêmicas entre si (acoplamento estrutural); (d) as organizações são um tipo especial de sistema social, caracterizado pelas posições de hierarquia conferidas aos seus membros; (e) os programas indicam as regras básicas; (f) a decisão é o elemento de maior peso; (g) as organizações não estão vinculadas, exclusivamente, a um sistema social, mas mantém contato com vários sistemas e outras organizações; e (h) a sociedade é a totalidade das comunicações.

Inicialmente, observa-se que os resultados das avaliações dos programas dos planos plurianuais não foram usados como instrumento de aprimoramento da gestão pública dos referidos programas, como mecanismos de auto-organização e *autopoiesis* da SEPOF e do próprio sistema político administrativo paraense; ou seja, o processo avaliativo limitou-se a cumprir o dispositivo legal e não incomodou ou não provocou “ruídos” aos demais sistemas sociais funcionais (ciência, economia, educação, saúde, segurança etc.).

Neste sentido, pressupõe-se que o processo avaliativo não reverberou de forma positiva e fíndou por integrar o espaço do “não-poder” da comunicação que se processa no âmbito do sistema político administrativo (Quadro 1).

Quadro 1 - Premissa e Objetivos da Pesquisa.

P R E M I S S A	Os resultados das avaliações dos planos plurianuais não são utilizados como instrumentos de gestão dos programas, enquanto mecanismo de auto-organização da SEPOF e do próprio sistema político administrativo. O processo avaliativo limita-se a cumprir o dispositivo legal e a avaliação não interfere na <i>autopoiesis</i> e autorreferência da organização SEPOF e do sistema político administrativo estadual, assim como não provoca “ruídos” aos demais sistemas sociais funcionais (ciência, economia, educação, vida familiar etc.).
O B J E T I V O	Observar a sistemática de avaliação dos programas dos planos plurianuais e analisar as condições que tornam ou não possível o uso dos resultados da avaliação na gestão pública destes programas, compartilhados entre diversas organizações e em temporalidades distintas, visando à ampliação da eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	
1. Sistematizar as informações e os parâmetros existentes sobre o processo de planejamento nacional e o processo de planejamento paraense, bem como o contexto de elaboração dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 nacionais e locais, no âmbito do movimento de Reforma do Estado e da implementação do Estado Gerencial e do Modelo de Gestão por Resultados;	
2. Pesquisar os aspectos teórico-metodológicos da avaliação e analisar a sistemática de avaliação dos programas dispostos nos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011, bem como formatos avaliativos diferenciados;	
3. Pesquisar o processo de criação dos sistemas tecnológicos de informação e comunicação desenvolvidos no âmbito da Secretaria Estadual de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF), que integram o processo comunicativo do planejamento e do sistema político administrativo;	
4. Analisar os resultados dos processos avaliativos dos programas que integram os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011, submetidos à avaliação analítica;	
5. Pesquisar o uso dos resultados dos processos avaliativos no âmbito da gestão estadual.	

Elaborado pela autora (2011).

Os objetivos específicos foram: (a) rever o processo de criação dos parâmetros do planejamento nacional e do Estado do Pará, bem como o contexto de elaboração dos planos plurianuais nacionais e locais; (b) pesquisar o processo de criação dos sistemas tecnológicos de informação e comunicação desenvolvidos no âmbito da SEPOF, bem como os componentes do processo comunicativo do planejamento; (c) pesquisar os aspectos teórico-metodológicos da avaliação e analisar a sistemática de avaliação dos programas dispostos nos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011; (d) analisar os resultados dos processos avaliativos dos programas que integram os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011; e (e)

pesquisar o uso dos resultados do processo avaliativo no âmbito da gestão estadual (Quadro 1).

A abordagem da pesquisa considerou, ainda, que a avaliação dos programas dos planos plurianuais espelha não apenas a dimensão material dos resultados, mensurados via indicadores financeiro-orçamentários e de cobertura de serviços públicos, mas também, revela e encobre relações de poder e não-poder que caracterizam a gestão dos programas avaliados. Sob este enfoque, o processo avaliativo não é realizado de modo puramente técnico, instrumental ou neutro.

Para fins de delimitação do objeto investigado, inicialmente, estudou-se:

(a) Os parâmetros do planejamento nacional e sua reorganização a partir da constituição Federal e demais legislações regulamentadoras (leis, decretos, portarias e medidas provisórias que, em conjunto, definem as regras formais relativas às operações de formulação, monitoramento da execução e avaliação de políticas públicas no território nacional e local) e os novos instrumentos de planejamento, com foco no PPA;

(b) A auto-organização do sistema político e do planejamento em função da Reforma do Estado, que conferiu centralidade à avaliação enquanto instrumento de mensuração dos resultados das ações governamentais, com o intuito de propiciar eficiência, eficácia e efetividade à gestão pública e as tipologias de avaliação de políticas públicas; e

(c) Os processos comunicativos materiais, construídos na esfera do Executivo paraense mediante sistemas tecnológicos de informação e comunicação, direcionados à elaboração, monitoramento da execução e avaliação dos programas integrantes dos planos plurianuais.

É importante destacar que, no contexto de policontextualidade da sociedade moderna, no qual cada sistema funcional tem a sua própria visão de mundo, a formação regional dos sistemas funcionais ocorre a partir das estruturas pré-existentes e conforme o grau de integração entre eles, o que significa dizer que a penetração do sistema político na Amazônia, e no Pará, bem como seu processo evolutivo, acontece de acordo com características regionais e não há como planejar essa evolução (MATHIS, 2005, p.86-87).

Nesse sentido, é interessante fazer a distinção entre os sistemas *Político* e *Administrativo*. Segundo Mathis (2005, p.87), o primeiro é o “[...] único que tem legitimidade para decisões que ultrapassam o seu sistema”; o segundo tem uma função específica, “gerar

decisões coletivas com obrigatoriedade para toda a sociedade”. A pesquisa limitou-se ao sistema político-administrativo<sup>2</sup> no âmbito do Poder Executivo paraense, no que tange às atividades que integram a função de planejamento, especificamente a operação de avaliação.

Nesse aspecto, estudou-se a formação das estruturas do planejamento estadual, uma vez que, segundo a Teoria de Sistemas Sociais, os estados nacionais e subnacionais são a diferenciação segmentária do sistema político global, configurando-se como diferenciações secundárias que moldam as comunicações dentro deste subsistema. Entende-se o Estado como sendo a forma da atuação do sistema político que, na sua forma concreta, é resultado também da obra do sistema político-administrativo. De modo que, de um lado, tem-se o sistema político como forma e por outro lado como resultado de sua própria atuação. O Estado é uma construção contingente da própria política (Mathis, 2005, p.88).

Por conta disso, estudou-se o planejamento estadual a partir de sua origem e auto-organização, resultante das alterações constitucionais (nacional e local) e demais legislações regulamentadoras, bem como do movimento de Reforma do Estado brasileiro e seus rebatimentos na administração pública paraense, com o intuito de observar a organização SEPOF, um tipo especial de sistema social, levando-se em consideração que o planejamento não é autônomo em relação ao sistema político administrativo e ao sistema político estadual.

Para tanto, adotaram-se *limites e procedimentos operacionais* para observar o processo de avaliação dos programas dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-20011, no âmbito do executivo paraense.

No que se refere aos *limites da pesquisa*, a primeira delimitação refere-se ao sistema pesquisado, a organização Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças - SEPOF que detém a função legal de conduzir a elaboração, o monitoramento da execução e a avaliação dos instrumentos de planejamento, dentre os quais o PPA; ou seja, é a organização que sistematiza as ações do planejamento estadual, formadas pelas operações do planejamento e pelas relações que se estabelecem entre essas operações, caracterizando-se como sistema operacionalmente fechado e cognitivamente aberto.

Esse sistema-organização (SEPOF), ao interagir com outros sistemas sociais (funcionais e organizacionais), para fins de avaliação do PPA, ao mesmo tempo em que preserva a sua *autopoiesis* e autorreferência, sofre influências externas que asseguram (ou

---

<sup>2</sup> Urbani (2004, p.1164-1165), por sua vez, define a política como “um processo complexo mediante o qual, numa comunidade humana qualquer, formam-se decisões imperativas que a dirigem”; enquanto que o sistema político é “um conjunto de processos e subprocessos, todos analiticamente componíveis e interagindo entre si”.

não) seu processo evolutivo organizacional, bem como aprendizagens no âmbito das ações do planejamento.

A segunda delimitação refere-se, especificamente, à operação de avaliação dos programas dos planos plurianuais, enquanto auto-observação da SEPOF (planejamento) e do próprio sistema político administrativo, reforçando e redefinido as fronteiras sistema-meio, bem como a *autopoiesis* e autorreferência das organizações públicas e dos sistemas funcionais envolvidos.

Por outro lado, considera-se, também, a avaliação como “programa finalístico”, segundo a concepção luhmanniana do termo, na medida em que se vincula às produções (resultados) do sistema político administrativo e regula as emissões de “ruídos” da SEPOF ao ambiente e vice-versa (planejamento).

E a terceira delimitação refere-se à observação mais detalhada dos programas submetidos à avaliação analítica em ambos os períodos (2004-2007 e 2008-2011), a saber:

No período 2004-2007:

- 1) Atenção de Média e Alta Complexidade;
- 2) Proteção Solidária;
- 3) Oportunidade de Trabalho, Emprego e Renda;
- 4) Presença Viva;
- 5) Universidade Integrada à Sociedade;
- 6) Fomento à Produção e Difusão Cultural Desportiva;
- 7) Educação para o Trabalho e Produção;
- 8) Inclusão Social pela Educação;
- 9) Paz nas Ruas;
- 10) Garantia de Direitos;
- 11) Raízes;
- 12) Segurança no Trânsito;
- 13) Programa de Modernização da Agricultura Familiar;
- 14) Caminhos para o Desenvolvimento;
- 15) Nossa Casa;
- 16) Assistência Técnica e extensão Rural;
- 17) Nova Economia;
- 18) Ordenamento Territorial;
- 19) Saneamento é Saúde

E no período 2008-2011:

- 1) Bolsa Trabalho;
- 2) Proteção Social Especial;
- 3) Saúde Essencial;
- 4) Cultura para Todos;
- 5) Educação Pública de Qualidade para Todos;
- 6) Pará Integrado;
- 7) Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento.

Quanto aos *procedimentos operacionais* de observação do objeto empírico, este processo ocorreu conforme as atividades abaixo elencadas:

1) Com o objetivo de definir a complexidade da observação e os limites da organização SEPOF e de sua principal função: o planejamento estadual, procedeu-se ao levantamento bibliográfico relativo aos seguintes temas:

- (a) Referencial teórico, a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann;
- (b) Criação e reformulação do sistema nacional e estadual de planejamento e respectivos aspectos constitucionais e legislações regulamentadoras;
- (c) Reforma do Estado, nas esferas global, nacional e local;
- (d) Aspectos históricos, teóricos e metodológicos de avaliação de políticas públicas, bem como estudos e pesquisas correspondentes à temática de avaliação de políticas públicas no Brasil e em outros países, em especial na América Latina;
- (e) Planos plurianuais do governo federal e do governo do Estado do Pará e respectivos documentos oficiais (legislações, relatórios etc.), bem como estudos e pesquisas acadêmicas que abordam essa temática;
- (f) Relatórios de Avaliação dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 do executivo paraense e respectivos documentos oficiais que orientam e regulamentam essa atividade (manuais, legislações etc.);
- (g) Documentos oficiais referentes às avaliações de políticas públicas realizadas em outros estados da Federação e do governo federal.

2) Após a leitura do material, buscou-se identificar os elementos de organização do planejamento estadual e da SEPOF no que tange às operações de formulação, monitoramento

da execução e avaliação dos programas dos planos plurianuais, observando organização e estrutura da SEPOF e suas relações com seu meio (*autopoiesis* e autorreferência). Para tanto:

(a) Procedeu-se à observação dos cinco sistemas tecnológicos que executam atividades de planejamento estadual: Sistema de Gestão do Plano Plurianual - GepPA; Sistema de Orçamento do Estado do Pará - SORE; Sistema de Execução Orçamentária - SEO; Sistema de Gestão de Programas do Governo do Estado do Pará - GP-Pará, mencionado anteriormente; e Sistema de Planejamento Estratégico Institucional - SISPEI; resgatando os aspectos históricos de criação e seus limites de operação, bem como as interações e dependências que se processam entre eles;

(b) Observou-se que o processo comunicativo material da avaliação dos planos plurianuais do executivo paraense apóia-se em um sistema tecnológico específico, o Sistema de Gestão de Programas do Governo do Estado do Pará - GP-Pará, criado e gerenciado pela SEPOF com a finalidade de monitorar a execução dos programas dos planos plurianuais e mensurar seus resultados, sendo operado por todas as organizações do executivo paraense. Desse modo, obteve-se “senha de acesso” para o Gp-Pará com o intuito de observar a forma operacional de introdução dos dados e informações (metas físicas e financeiras, indicadores etc.), o formato dos relatórios produzidos e a aplicabilidade no processo avaliativo;

(c) Realizaram-se abordagens qualitativas, no âmbito da SEPOF, com a aplicação de entrevistas semi-estruturadas com pessoas que ocuparam cargos no sistema político administrativo, não como indivíduos, mas como “endereços da comunicação”, segundo a abordagem luhmanniana. Nesse sentido, foram entrevistadas pessoas que ocupavam os cargos de administrador dos sistemas tecnológicos, diretores, gerentes e assessores que operam estes sistemas, com o objetivo de entender o funcionamento e a abordagem desses sistemas tecnológicos (GepPA, SORE, SEO, GP-Pará e SISPEI), bem como os processos de formulação, monitoramento da execução e avaliação dos planos plurianuais;

(d) Estudou-se o ciclo de gestão do PPA e suas particularidades: formulação, monitoramento da execução e avaliação.

3) Em seguida, centralizou-se a observação no processo avaliativo dos planos plurianuais que se divide em dois tipos de análise: (a) sintética; e (b) analítica. No primeiro caso, o relatório de avaliação foi extraído diretamente do sistema GP-Pará. Na segunda

situação, o relatório foi elaborado a partir deste sistema, adicionando-se dados e informações detalhadas para fins de elaboração do relatório analítico do programa. Deste modo<sup>3</sup>:

(a) Procedeuse a análise dos documentos relativos à formulação da metodologia de avaliação, bem como os relatórios de avaliação dos planos plurianuais (principais fontes de pesquisa), inclusive o relatório recente (2011) relativo aos anos 2009 e 2010, para fins de descrever e analisar o processo de concepção e execução da avaliação formulada pelo executivo paraense para os períodos delimitados. Nesse sentido, observou-se a arquitetura metodológica da avaliação dos programas dos planos plurianuais do executivo paraense, bem como o processo operativo de formulação e execução das avaliações anuais apoiado no GP-Pará;

(b) Analisaram-se os resultados dos processos avaliativos anuais, considerando o Gp-Pará e a consistência dos dados dos programas submetidos à análise analítica em ambos os períodos (2004-2007 e 2008-2011), bem como as possibilidades e limitações da metodologia utilizada.

(c) Realizaram-se abordagens qualitativas por meio de entrevistas semi-estruturadas com pessoas que ocuparam cargos fundamentais para o entendimento do processo avaliativo observado, enquanto “endereços da comunicação”, da seguinte forma:

- No âmbito da consultoria contratada para orientar o processo de formulação e execução da metodologia de avaliação, o Instituto Brasileiro de Administração (IBRAD), com o consultor responsável pelo processo de avaliação dos programas dos planos plurianuais no Estado do Pará, com o intuito de compreender a metodologia de avaliação utilizada;

- No âmbito da SEPOF, com pessoas que ocuparam cargos de secretários de estado, diretores de planejamento, assessores e gerentes da Diretoria de Planejamento (Gerências de Desenvolvimento Socioeconômico, Infraestrutura, Defesa, Promoção e Proteção Social, Gestão e Cultura e Lazer). Por meio dessas entrevistas, coletaram-se informações sobre a sistemática de avaliação dos planos plurianuais e os resultados do processo avaliativo.

- Com relação às demais organizações setoriais da administração pública estadual realizam-se entrevistas semi-estruturadas com pessoas que ocuparam os cargos de assessores

---

<sup>3</sup> Essas duas abordagens estão detalhadas no capítulo 5, bem como os critérios que elegeram os programas submetidos à avaliação analítica. Ressalte-se que o Relatório recente (2011), correspondente aos anos 2009 e 2010, foi elaborado em outro formato, assemelhando-se mais à abordagem sintética.



das secretarias especiais, gerentes das câmaras setoriais e coordenadores de núcleos de planejamento e orçamento setoriais;

(d) Buscou-se articular o referencial teórico com a realidade empírica, no sentido de identificar as relações intersistêmicas que ocorrem no âmbito do planejamento entre a SEPOF e as organizações que integram o executivo paraense, mediadas pelo Gp-Pará; a SEPOF e o sistema político administrativo; e a SEPOF e seu ambiente.

Ressalte-se que o processo avaliativo é expressão da organização e estrutura da SEPOF, mas é também um mecanismo de auto-organização do sistema político administrativo, uma vez que espelha as seleções feitas pela organização diante das possibilidades e contingências da própria organização, bem como do planejamento e do ambiente; escolhas condicionadas por regras (formais e informais) que conformam a disputa política, o desenho, a implementação e os resultados da política de avaliação.

4) No que se refere à divulgação dos resultados dos relatórios de avaliações, bem como quanto ao uso desses resultados para fins de ampliação da eficiência, eficácia e efetividade das ações dos programas dos planos plurianuais:

(a) Aplicou-se um questionário (Apêndice A), no âmbito do sistema político-administrativo, que foi encaminhado via internet para 100 pessoas (endereços da comunicação) que ocupavam cargos vinculados ao planejamento governamental - técnicos da administração pública estadual, entre os quais: dirigentes de organizações do poder executivo paraense, secretários-adjuntos, gerentes, assessores, coordenadores e diretores (área técnica e administrativa), gerentes de programas dos planos plurianuais e assessores das secretarias especiais e gerentes das câmaras setoriais<sup>4</sup> - com a finalidade de averiguar o uso dos resultados da avaliação na gestão das organizações, com foco na SEPOF, para efeito de gestão dos programas de governo.

Entretanto, devido ao baixo índice de retorno dos questionários encaminhados por e-mail (apenas quatro foram devolvidos), optou-se pela aplicação presencial dos mesmos

---

<sup>4</sup> No primeiro período, a reforma administrativa do executivo paraense estabeleceu um nível hierárquico intermediário (vertical) para tomada de decisão por meio dos secretários especiais e, ao mesmo tempo, ampliou o poder decisório no âmbito do executivo com a participação desses secretários, juntamente com Governador, no Colegiado de Gestão Estratégico, ainda que a atuação desse Colegiado tenha sido esporádica. No segundo período, as secretarias especiais foram extintas e, em seu lugar, passam a operar as Câmaras Setoriais, agrupadas nos moldes setoriais das secretarias especiais, que incorporaram representantes da sociedade civil organizada no processo de tomada de decisão, numa tendência de “horizontalização” das decisões de políticas públicas. No momento atual (2011), o governo retomou a estrutura de gestão apoiada no modelo das secretarias estaduais.

durante as Oficinas Preparatórias para a formulação do PPA 2012-2015, em junho de 2011. Ainda assim, apenas 52 questionários foram devolvidos.

(b) Os dados obtidos nos questionários foram trabalhados estatisticamente por meio do software aplicativo *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), transformando-se em informações importantes e ranqueadas para a pesquisa que, juntamente com as informações oriundas das entrevistas, apoiaram as reflexões e conclusões finais do trabalho.

(c) Observou-se a divulgação dos resultados no âmbito do sistema político-administrativo (organizações do poder executivo).

É importante ressaltar que a seleção das pessoas entrevistadas priorizou a posição hierárquica estratégica na organização (ocupação de “cargo político” - processo decisório); e a atuação na área de planejamento e no processo avaliativo dos programas dos planos plurianuais.

Com relação à aplicação do questionário, priorizou-se a seleção de funcionários efetivos das organizações do poder executivo estadual, nas áreas de planejamento e orçamento e dos programas finalísticos das organizações públicas; e dentre essas, as que participaram do processo avaliativo dos programas dos planos plurianuais; e, ainda, àquelas que operam como usuários no GP-Pará.

5) Para finalizar a pesquisa, ampliou-se novamente o olhar, observando de modo breve, por meio de documentos oficiais e estudos e pesquisas acadêmicas, os processos de avaliação dos programas dos planos plurianuais do governo federal e de outros Estados brasileiros, bem como os formatos avaliativos da Colômbia e do Chile, no intuito de refletir sobre as experiências avaliativas de outros países e sobre a avaliação e o seu uso enquanto instrumento de gestão de política pública.

As *Fontes de Pesquisa* referiram-se: (a) às peças documentais relativas à experiência avaliativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011, no executivo paraense, e demais documentos oficiais; (b) aos textos teóricos e estudos e pesquisas acadêmicas sobre o tema planejamento e avaliação; (c) às entrevistas semi-estruturadas realizadas com pessoas que ocuparam os cargos de secretário de planejamento e secretário especial de gestão, servidores efetivos da administração pública estadual e especialistas que apresentaram diferentes entendimentos sobre temática abordada; e (d) às respostas relativas aos questionários aplicados junto às pessoas que ocuparam cargos de gerência ou direção do governo estadual e função técnica, tanto no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e

Finanças (SEPOF), quanto nos setores de planejamento das demais organizações do executivo paraense.

Desse modo, os dados e informações foram coletados mediante entrevistas e questionários, documentos oficiais fornecidos pelos entrevistados ou obtidos em *sites* oficiais na internet, anais de seminários e artigos de especialistas sobre os assuntos tratados. As informações colhidas nas entrevistas e em demais documentos buscaram responder às perguntas da pesquisa e alcançar os objetivos propostos, inferindo-se junto aos entrevistados quanto à incorporação ou não dos resultados da avaliação na prática cotidiana das organizações, com a finalidade de auto-organizar o sistema para fins de gerar eficiência, eficácia e efetividade nas ações governamentais.

O texto está estruturado em seis capítulos, sendo esta Introdução o primeiro capítulo. O segundo apresenta o referencial teórico e as categorias que orientaram a observação: (a) inicia com um panorama geral sobre o planejamento, focalizando o planejamento normativo, o planejamento estratégico institucional (PES) e as teorias recentes do planejamento; (b) em seguida, discorre sobre Teoria dos Sistemas Sociais, de Niklas Luhmann (1927-1998), focalizando os sistemas como *autopoiéticos*, funcionais e operacionalmente fechados, e a organização como sistema social particular; e (c) finaliza com observações relativas ao papel do planejamento diante da sociedade atual policontextural.

A moldura ou o aspecto macro no qual se encontra o objeto observado é apresentado no terceiro capítulo, também dividido em duas partes: (a) a primeira aborda o novo modelo de planejamento advindo com a Constituição Federal (1988) e o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), considerando o contexto nacional e mundial de reforma do Estado; e (b) a segunda descreve as principais abordagens teórico-metodológicas formuladas para a execução de atividades de avaliação de políticas e programas públicos; e por fim, discute os limites e possibilidades do uso da avaliação para fins de gestão pública, finalizando com observações relativas ao processo avaliativo em territórios distintos, com foco na América do Sul.

O capítulo quarto observa o processo de avaliação dos planos plurianuais a partir do processo comunicativo material vigente nos sistemas de informação e comunicação específicos, gerenciados pela SEPOF. Divide-se em duas partes: (a) a primeira apresenta os parâmetros do planejamento estadual e o contexto de elaboração dos planos plurianuais nacionais e locais; e (b) a segunda parte descreve os sistemas tecnológicos de informação e

comunicação desenvolvidos no âmbito SEPOF, em especial, o Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará - GP-Pará, base do processo avaliativo.

Esses sistemas foram criados para reduzir a complexidade dos processos de elaboração, execução, monitoramento e avaliação dos programas dos planos plurianuais; facilitar a operacionalização das atividades rotineiras da burocracia; e consolidar as informações necessárias à vitalidade do sistema político administrativo. Componentes do Sistema Político Administrativo, estes sistemas tecnológicos formam uma rede sistêmica subordinada às regras e normas legais, com o intuito de gerar informações confiáveis, em tempo hábil, para uso na gestão governamental.

No capítulo quinto descreve-se a sistemática de avaliação adotada no executivo paraense e apresentam-se os resultados da pesquisa direcionada ao uso dos resultados do processo avaliativo na gestão estadual. Divide-se em quatro partes: (a) inicialmente, expõem-se os conceitos básicos da sistemática de avaliação ancorada no sistema de gerenciamento do programa (GP-Pará); (b) em seguida, apresentam-se os resultados do processo avaliativo, apoiados nos Manuais de Elaboração e nos Relatórios de Avaliação correspondentes aos anos de 2004, 2005, 2008, 2009 e 2010 (não foram realizadas avaliações para os anos de 2006 e 2007); e (c) na sequência, apresentam-se os resultados da pesquisa avaliativa sobre o uso dos resultados das avaliações tabulados e ranqueados pelo software SPSS; e, (d) ao final, reflete-se sobre o uso dos resultados da avaliação como instrumento de gestão e de decisão alocativa de recursos orçamentários e financeiros no âmbito do executivo paraense.

A conclusão aponta que o uso da avaliação ocorreu de modo diferenciado no âmbito dos programas dos planos plurianuais do executivo paraense, para fins de gestão e auto-organização do sistema político administrativo, uma vez que, como bem disse Urbani (2004, p.1165), “para sobreviver, nenhum sistema pode deixar de responder aos desafios que está sujeito”.

Desse modo, o processo avaliativo provocou ruídos positivos e negativos ao sistema político administrativo, embora nem sempre tenha sido a reverberação esperada pelas pessoas que ocupavam cargos na SEPOF e que viabilizam a comunicação do sistema político administrativo, contrariando, assim, a premissa inicial da abordagem.

Observa-se, também, que embora os Relatórios de Avaliação investiguem e apontem pontos positivos e negativos quanto à eficiência e eficácia dos programas, descartam o caráter político dos princípios e conteúdos que fundamentam os programas e as organizações gestoras

e não consideram a apropriação ou não dos benefícios ou o impacto (efetividade) das ações programáticas pela sociedade.

## **2 A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS E O PLANEJAMENTO DA SOCIEDADE**

Este capítulo tem o propósito de contextualizar o planejamento governamental e apresentar a teoria de sistemas sociais de Niklas Luhmann, referencial teórico adotado neste trabalho, que fornece uma explicação particular sobre o funcionamento da sociedade e das organizações.

A pesquisa teve como objeto de observação uma organização de caráter público, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Estado do Pará (SEPOF), que tem a função exclusiva de normatizar e sistematizar as operações de formulação, execução e avaliação de programas do executivo paraense. Para tanto, dispõe de certa autonomia e mantém relações com várias organizações estaduais, no âmbito do executivo, legislativo e judiciário.

O capítulo inicia com um breve histórico sobre o desenvolvimento da função planejadora do Estado, abrangendo o caráter normativo e técnico-instrumental desta atividade e as principais críticas teóricas impostas a este modelo; e discorre sobre as alternativas teórico-metodológicas desenvolvidas com o intuito de aproximar a prática do planejamento da teoria.

Em seguida, apresenta-se a teoria dos sistemas sociais e os conceitos e categorias de análise que orientaram a observação do processo de avaliação dos programas dos planos plurianuais (PPA) 2004-2007 e 2008-2011 do executivo paraense: sociedade, comunicação, diferenciação, complexidade, contingência, sistemas sociais funcionais, *autopoiesis*, fechamento operacional, relações intersistêmicas e observação, focalizando o sistema político administrativo e um tipo especial de sistema social, a organização.

Ao final, reflete-se sobre os limites e possibilidades do planejamento a partir das explicações teóricas apresentadas e diante da fragmentação da sociedade atual.

## 2.1 PLANEJAMENTO NORMATIVO E AS TEORIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO PÚBLICO

O planejamento público nasceu na Inglaterra, ao final do século XIX e início do século XX, com a missão de enfrentar os problemas de ordenamento espacial das cidades (gênese urbana)<sup>5</sup>. Apresentava-se vinculado ao ideário de progresso e expandiu-se para os países da Europa e Estados Unidos, englobando aspectos econômicos e sociais. Posto como instrumental politicamente neutro foi equiparado à ciência, ícone da modernidade, no papel de organizador das complexas relações sociais.

No início do século XX, a Revolução Russa (1917) implementou o planejamento econômico centralizado. O Estado controlava as ações e os recursos governamentais e determinava as metas dos planos quinquenais. Este modelo expandiu-se para os países socialistas do Leste Europeu, Ásia e Cuba.

O planejamento público, de fato, consolidou-se no contexto do pós-guerra enquanto prática de organização da ação governamental, vinculado à racionalização dos serviços públicos e como suporte à atividade econômica privada, moldado por teorias que priorizavam a abordagem econômica do planejamento.

A depressão americana de 1929 fortaleceu, mundialmente, as ideias keynesianas de intervenção estatal na economia e, em paralelo, emergiram políticas direcionadas ao desenvolvimento regional que culminaram com a criação de agências públicas regionais em diversos países, dentre os quais o Brasil, a exemplo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

A partir da década de 1980, a crise do Estado provocou questionamentos quanto aos limites do sistema político administrativo, com reflexos nas organizações públicas e nas atividades de planejamento governamental. No Brasil em particular, a reforma do Estado esteve associada, sobretudo, à tentativa de modificar a política fiscal.

Entre visões intervencionistas e liberalizantes, entende-se que, em linhas gerais, há duas abordagens extremas que norteiam o processo de sistematização e consolidação da

---

<sup>5</sup> Exemplos de planejamento urbano são as ações do Barão Haussman, prefeito de Paris (1853-1870), que ampliou a circulação das vias urbanas para fins militares e estimulou a higienização da capital francesa, influenciando intervenções urbanas similares em outras cidades do mundo; e as cidades-jardins propostas por Howard (início do século XX), uma tentativa de resolver os problemas de insalubridade, pobreza e poluição com a criação de novas cidades que tivessem uma estreita relação com o campo. No Brasil, destacam-se como planejadores urbanos Prestes Maia, prefeito de São Paulo no período 1938-1945; Saturnino de Brito (1864-1929), prefeito de Santos, que em sua gestão priorizou ações de saneamento; e Antônio Lemos (1843-1913), Intendente de Belém no ciclo econômico da Borracha.

prática do planejamento: (a) o caráter simbólico do planejamento público vinculado à ideia de instrumento social; e (b) o entendimento do planejamento como rito formal.

O caráter simbólico do planejamento público identifica-se com a aplicação da razão na solução de problemas sociais. Neste sentido, as ações dos planejadores são melhores do que as das outras pessoas porque são propostas sistemáticas, eficientes, consistentes e coordenadas que implicam na superioridade do planejamento, sendo este difundido não pelo que faz, mas pelo que representa; e isso só é possível porque os planejadores são especialistas que dominam técnicas de abordagem de redução da complexidade social (BYRNE, 2003; MINTZBERG, 2000).

Desse modo, para alguns autores, o planejamento de políticas públicas é um instrumento ideológico a serviço da dominação social; para outros, tem a força de solucionar problemas ocasionados pela intervenção humana (MERHY, 1994). Mas, em ambos os aportes, o planejamento é um campo de saberes e práticas racionais-legais, com a pretensão de operar de forma instrumental sobre as realidades sociais previamente construídas, almejando produzir resultados que interferiram no sistema político.

No entendimento do planejamento como um rito formal, desprovido de substância e dissociado da ação, os planejadores são vistos como intelectuais que veneram modelos abstratos e inúteis, apoiados em pressupostos irrealis e previsões equivocadas, descolados da realidade concreta (DE TONI, 2002, p.957-958). Segundo esta visão, o planejamento público está fadado ao insucesso.

Entende-se que a importância dada ao aspecto simbólico do planejamento ocorreu em nome do interesse público, baseado na crença de que apenas a técnica é capaz de modificar a realidade social, e os planejadores configuram-se como guardiães dos interesses coletivos; assim como a ideia do planejamento como rito formal, dissociado da ação, no limite ocorreu, também, em função do interesse público, uma vez que o modelo normativo considerava-se livre das irracionalidades da ideologia e da política e via-se como puramente técnico ou politicamente neutro, e assim passou a imagem de planejadores descolados da realidade do mundo social.

Essa situação contribuiu para o afastamento entre a teoria do planejamento e a prática operativa que resultou na cristalização desses dois extremos (simbolismo *versus* rito formal). Considera-se como ponto de convergência possível para o enfrentamento dessas questões a reconstrução teórica do planejamento a partir de uma teoria que apresente uma explicação

para o funcionamento da sociedade e de suas organizações. Em alguns momentos, esta reconstrução está centrada no enfoque do próprio planejamento e de sua prática; em outros, busca o intercâmbio com outras disciplinas, para além das fronteiras do sistema político.

Ainda assim, entende-se que é dominante (a) a crença difundida do planejamento enquanto a técnica de fazer planos para controlar o futuro; (b) a forte participação do sistema político nas atividades e decisões de planejamento, em detrimento dos demais sistemas sociais e do próprio processo de implementação das políticas públicas; e (c) o caráter seqüencial, racional e compreensivo do planejamento governamental.

Segundo Drucker (1981), o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes. Nesse sentido, planejar não é apenas declarar o que queremos que aconteça amanhã, por meio de planos de curto, médio e longo prazo, mas sim definir os caminhos e os meios para atingir as ações que foram sonhos ou propostas de campanha eleitoral, mas que no sistema político administrativo convertem-se em planos, programas, projetos, ações e atividades; e a avaliação é um dos mecanismos de auto-organização do sistema político.

### **2.1.1 Teorias Recentes do Planejamento Público**

A teoria do planejamento é um campo teórico e de pesquisa extremamente abrangente, caracterizado pelo pluralismo teórico-metodológico e pela complexidade que envolve o planejamento de políticas públicas. Nos últimos cinquenta anos, várias abordagens foram desenvolvidas, com usos e aplicações distintas, que implicaram em discussões teóricas e alternativas possíveis de modificação das práticas operativas do planejamento.

Para Friedmann (2003), as teorias usadas no planejamento dividem-se em: (a) *teorias específicas*, adotadas por temáticas especializadas, como por exemplo, uso do solo, transporte, migração etc.; (b) *teorias críticas do planejamento*, relativas à economia e política marxista, dentre outras; e (c) *teorias gerais*, comuns ao sistema de planejamento, cuja relevância para a prática cotidiana tem sido questionada por alguns autores. Este último grupo constitui o objeto da reflexão deste item.

Segundo Forsyth (2002), em linhas gerais, o processo de evolução teórica do planejamento ocorreu em três períodos cronológicos, com predomínio das seguintes questões: (a) nos *anos 1950-1960*, a teoria do planejamento concentrou-se nas ações de interesse



público ou coletivo (*welfare state*); (b) nos *anos 1970-1980*, esteve atrelada à política econômica (planejamento do desenvolvimento econômico e social); e (c) nos *últimos anos*, fragmentou-se em vários interesses, como ação comunicativa, pós-modernismo e linguagem (pluralismo). Isto não quer dizer que outras questões não tenham sido estudadas e pesquisadas nestes períodos, a exemplo do planejamento urbano que tem sido largamente abordado pela teoria do planejamento, envolvendo diferenciações internas que resultaram em teorias, estudos e pesquisas específicos, de caráter teórico e prático.

No *período inicial do planejamento público*, no pós-guerra, esta atividade consolidou-se com um modelo de caráter determinista e normativo, apoiado na ação humana e na teoria econômica positivista; e desenvolveu-se com as técnicas de projeções econômicas vinculadas à estatística e econometria dos anos 1960.

O planejamento normativo caracterizou-se, principalmente, pelo viés autoritário e tecnocrático do planejamento diante dos demais sistemas sociais, e orientou-se, na visão de Matus (1996b, p.53, 66-67), pelos seguintes postulados:

(a) Relação de independência entre o planejador (Estado e suas organizações) e o objeto planejado (realidade sócio-econômica);

(b) Construção do Diagnóstico da realidade sócio-econômica antes de iniciar o planejamento, com a finalidade de buscar a verdade objetiva, única, apoiada em dados e informações;

(c) Descobrimiento das leis de funcionamento da realidade social como forma de prever sua evolução, utilizando modelos analíticos, baseados em relações de causa-efeito, que são avaliados de acordo com a sua própria capacidade de previsão;

(d) O planejador (Estado) está “fora ou acima” da realidade observada e não se relaciona com outros atores sociais; ou seja, não compartilha a realidade social com outros que também planejam, de modo que a noção de adversários e de cálculo estratégico ou negociação é inexistente e seu critério de eficácia restringe-se ao cálculo econômico. Perpassa a idéia de coordenação e harmonia social, uma vez que o Estado planeja com o intuito de alterar o comportamento dos agentes econômicos; o planejamento reduz-se à noção do “deve ser” e a um conceito limitado do planejamento e do planejador;

(e) No sentido do “deve ser” foram banidos do planejamento a incerteza, os imprevistos e probabilidades e o aspecto político representa o elemento de restrição ao plano. Para Matus (1996b, p.66), nessa situação, não existem problemas semi-estruturados;

(f) O plano, resultante do exercício do planejamento, é produto da capacidade exclusiva do Estado de planejar e por meio dele pretende-se mudar a verdade descoberta (diagnóstico), uma vez que são conhecidos o futuro e os meios para alcançá-lo. O planejamento reduz-se à noção de cumprimento do plano, de modo que a racionalidade técnica é a única alternativa possível para a solução ótima de todos os problemas.

Segundo De Toni (2002, p.953), o modelo de planejamento normativo “tem a marca genética da exclusão, da não-participação e da ausência absoluta de controle social sobre seus meios e fins”.

Numa visão sistêmica, entende-se o planejamento normativo como o modelo no qual: (a) o sistema político administrativo apropria-se do planejamento, considerando que as ações dos outros sistemas sociais e de seu próprio ambiente não interferem na organicidade do planejamento público; e (b) o sistema que planeja (político-administrativo) mantém fortes relações com o sistema economia, utilizando princípios econômicos e instrumentos metodológicos e legais que não são próprios do sistema político e estão direcionados à eficácia técnica da gestão macroeconômica, em detrimento dos demais sistemas sociais (saúde, educação etc.) que atuam junto aos direitos e serviços sociais básicos.

Discussões posteriores, no *período 1970-1980*, questionaram a linearidade e a racionalidade instrumental do planejamento normativo e sua capacidade de atendimento das demandas sociais e de previsão e controle.

Diante do movimento dos direitos civis americanos, o planejamento governamental deixou de ser visto como estritamente técnico e passou a ser cobrado segundo o caráter político de transformação social (*advocacy planning*), visando à implantação do Estado do Bem-Estar Social (*welfare state*).

A partir dos anos 1970 ocorreram transformações no conceito de planejamento, ora pendendo para o caráter político de transformação social, ora enfatizando as práticas instrumentais de planejamento e gestão. Esta idéia de planejamento expandiu-se para o entendimento do planejador como mediador dos interesses sociais expressos nas políticas públicas, sendo, a meu ver, a origem do caráter simbólico do planejamento.

Nesse período, embora entenda que tenha sido lançado o embrião do *pluralismo teórico* do planejamento vigente nos anos recentes, vigorou a tipologia dominante do planejamento público elaborada por Faludi (1973; 1987), relativa à dicotomia positivista entre duas tradições: (a) a substantiva, baseada em valores e conteúdos, relacionada à emancipação do indivíduo; e (b) a procedimental, de caráter instrumental (Apêndice B).

A primeira focaliza sua atenção na área social submetida ao planejamento, por exemplo saúde, educação etc., desenvolvendo um olhar pontual, mas ao mesmo tempo "material", no sentido de aprofundar os direitos sociais correspondentes ao *welfare state*; enquanto que a tradição procedimental procurava viabilizar o planejamento a partir de processos, métodos e técnicas instrumentais, independentemente da área abordada e seu contexto, do território ou mesmo do conhecimento aplicado existente.

Faludi (1973; 1987) defendia que o objeto do planejamento era procedimental e neste sentido, cf. Allmendinger (2002), a abordagem procedimental predominou sobre a substantiva. Esta tipologia foi criticada por vários autores, como Thomas (1982), Paris (1982) e Reade (1987) que consideraram a abordagem de Faludi como apolítica e técnica; Friedmann (1987), Healey et al. (1979) e Underwood (1980) defenderam o pluralismo teórico; e Taylor (1980) propôs uma alternativa para a distinção substantiva/procedimental apoiado em teorias sociológicas baseadas na empiria e questões filosóficas de cunho ideológicas e normativas.

Apesar das críticas, a tipologia formulada por Faludi manteve-se dominante e tornou-se referência para as discussões teóricas posteriores. Neste sentido, outras teorias e tipologias do planejamento público foram construídas a partir do final da década de 1970.

Hudson (1979), por exemplo, identificou cinco formas de abordagens do planejamento: (a) Synoptic; (b) Incremental; (c) de Transação; (d) Advocay (defesa); e (e) planejamento Radical; conhecida pela sigla SITAR.

Cooke (1983) argumentou que a distinção substantiva/procedimental era falsa e apresentou uma tipologia que englobava três tipos de teorias do planejamento: (a) processo do desenvolvimento; (b) processo do planejamento; e (c) teorias do Estado. Friedmann (1987) identificou quatro tradições do planejamento: (a) policy analysis; (b) aprendizagem social; (c) reforma social; e (d) mobilização social.

E Yiftachel (1989) aceitou a dicotomia substantiva/procedimental, mas argumentou que não existe relação de dominação entre elas, uma vez que a teoria procedimental é mais normativa (prescritiva) enquanto que teoria substantiva é mais expositiva (analítica). Este

autor criticou as tipologias anteriores por (a) apresentarem falhas no arranjo substantivo/processual em reduzir explanação-prescrição; (b) comportarem-se como competidores; e (c) não apresentarem limites claros entre os campos de investigação do planejamento.

Ainda nesse período, desenvolveu-se a idéia da política pública como processo incremental, por Lindblom (1979) e Caiden e Wildavsky (1980). Apoiados em pesquisas empíricas, estes autores argumentaram que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partiam do zero, mas sim de decisões marginais e incrementais que desconsideravam mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Neste sentido, as decisões das organizações governamentais seriam apenas incrementais e pouco substantivas, reforçando, assim, o predomínio do aspecto procedimental do planejamento.

Observa-se que essa visão incrementalista da política pública perdeu parte do seu poder explicativo com as reformas ocorridas em vários países a partir da década de 1980. No entanto, aqueles que trabalham em organizações públicas e os pesquisadores de orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo que mantém intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos.

Entende-se que, a despeito dessas abordagens teóricas, até meados dos anos 1980 o planejamento estava atrelado à política econômica em função (a) da crise do petróleo e seus reflexos na economia e, por conseguinte, nos orçamentos públicos, impactando a elaboração e execução de planos governamentais; e (b) da crise fiscal do Estado; consolidando o modelo normativo e a visão procedimental de planejamento.

Contudo, as teorias e tipologias desenvolvidas, em especial a partir dos anos 1980, fizeram com que a teoria do planejamento apresentasse dinamicidade crescente no seu processo de elaboração e discussão, derivada do intercâmbio de idéias com outras escolas e áreas disciplinares, entre as quais: neoliberais, *public choice*, economia política, planejamento pós-moderno e neopragmatismo etc., que envolviam dimensões da política, economia, ética, epistemologia e cultura, dentre outras.

Essa diversidade de relações favoreceu o rompimento com o consenso teórico normativo estabelecido no pós-guerra e resultou no fortalecimento do planejamento e em sua emergência como assunto respeitado, em especial nos EUA, Canadá e Inglaterra, apoiado por

grupos de pesquisa, universidades e revistas criadas exclusivamente para tratar desta temática<sup>6</sup>.

Como exemplos da dinamicidade teórica crescente do planejamento, destaca-se a criação do jornal *Planning Theory*, fundado por Luigi Mazza, na Universidade de Milão, nos anos 1990, no qual foram publicados trabalhos de Forester, John Friedmann, Patsy Healey e Sandercok, dentre outros; e do *Planning Theory and Practice* (1998), fundado por P. Healey, na Inglaterra; e as contribuições individuais de Klaus Selle, da Universidade de Aachen, na Alemanha, e de teóricos do planejamento de outros países, como Israel, Brasil, Noruega, Dinamarca, Bélgica e Grécia, dentre outros, que tem contribuído para a discussão teórica do planejamento e para o pluralismo das abordagens (FRIEDMANN, 2008). Na América Latina destacam-se a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e a Fundação Altadir, de iniciativa do chileno Carlos Matus.

Essa hiperatividade teórica recente do planejamento favoreceu não apenas a possibilidade de ruptura com a teoria positivista e procedimental, adotada no período anterior, mas estimulou o surgimento de abordagens diversificadas que têm princípios internos, métodos e estilos próprios, profissionais treinados e formas diferenciadas de observação da sociedade, conformando a fragmentação teórica atual do planejamento.

Essa fragmentação tem sido rotulada como quebra de paradigma (HUDSON, 1979) ou pluralismo (HEALEY, 2003), mas, devido à ausência de uma construção tipológica alternativa para analisar estas mudanças, em geral, tem sido mantida a distinção substantivo/procedimental, o que dificulta, cf. Allmendinger (2002), o entendimento da pluralização teórica do planejamento e de suas implicações na prática cotidiana.

Nesse sentido, entende-se que a tendência atual das teorias e práticas de planejamento consiste (a) no pluralismo de abordagens que buscam ora aproximar teoria e prática do planejamento, ora apontar os limites do planejamento, inclusive a impossibilidade do Estado exercer pleno domínio sobre todas as formas de planejamento; (b) na incorporação das categorias "política" e "estratégia" nas práticas cotidianas do planejamento público; e (c) na introdução do caráter "participativo" do planejamento público como forma de construir uma "visão de futuro" pactuada com interesses divergentes.

---

<sup>6</sup> A esse respeito ver FORSYTH (2002) e FRIEDMANN (2008), dentre outros.

Com relação ao (a) *pluralismo teórico* recente do planejamento, observa-se que alguns autores como Sanyal (2007) acreditam que há uma tendência em elaborar teorias de planejamento independentes dos benefícios práticos; outros como Friedmann (2008), refutam a visão de que a teoria do planejamento não é relevante para os planejadores; mas, ambos defendem o intercâmbio entre campos teóricos como forma de enfrentamento da complexidade social.

Quanto ao sistema político administrativo e as organizações governamentais, a percepção oscila entre considerar as teorias e métodos do planejamento como inúteis nos seus esforços cotidianos da prática do planejamento e defender a aproximação entre teoria e prática.

Nos anos recentes, a dominação da tradição pós-positivista da teoria do planejamento tem iluminado o contexto político e social ao rejeitar a metodologia positivista; ao defender que não é possível distinguir a tradição substantiva da procedimental, havendo uma falsa dicotomia; e ao estimular distintas abordagens, como pós-moderna, neopragmática e planejamento colaborativo (ALLMENDINGER, 2002).

Nesse sentido, concorda-se com a ideia de que o pós-positivismo é uma resposta à consciência crescente de que a racionalidade instrumental do planejamento normativo e procedimental não ajudou aos planejadores e às organizações a elaborarem melhores planos ou a atenderem às demandas sociais; e ainda, da necessidade crescente de aproximar teoria e prática do planejamento público, principalmente no que se refere à categoria "política" no âmbito do planejamento governamental.

No que concerne à (b) *incorporação das categorias "política" e "estratégia" nas práticas cotidianas do planejamento público*, um modelo emblemático refere-se ao *Planejamento Estratégico Situacional* (PES), desenvolvido por Carlos Matus no final da década de 1980<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Carlos Matus (1931-1998) foi assessor do Ministro da Fazenda e Ministro da Economia do governo de Salvador Allende (1965-1970), no Chile; preso político até 1975, quando iniciou o processo de elaboração do Planejamento Estratégico Situacional (PES), após ser libertado exilou para Venezuela onde criou a Fundação Altadir (1988). Seu método foi adotado por vários governos e organizações, dentre os quais, no Brasil: Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos (DIEESE), Instituto Nacional de Administração Pública (INAP) e prefeituras do Partido dos Trabalhadores, tais como: Campinas, Porto Alegre, Piracicaba, Vitória e Macapá. Escreveu vários livros que apresentam o arcabouço teórico e metodológico do Planejamento Estratégico Institucional (PES), entre outras obras ver: *Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi* (1996a) e *Adeus Senhor Presidente* (1996b); e ainda entrevista concedida a Franco Huertas, publicada em *O Método PES: Entrevista com Matus* (1996).

O PES é definido por Matus como um “corpo teórico-metodológico-prático” (HUERTA, 1996, p.21), i.e., um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo, fruto da participação de muitos colaboradores, que desafiou o domínio do planejamento normativo (Quadro 2).

Diferencia-se do planejamento tradicional, em especial, (a) quanto à forma de pensar o futuro, uma vez que não concede peso excessivo ao passado (MATUS, 1996a); (b) assume claramente a função política do planejamento (poder) ao incorporar a variável política (estratégica e situacional) aos procedimentos técnicos e ao rejeitar o princípio básico do planejamento normativo de que o ator que planeja está “fora ou acima” da realidade; (c) é direcionado à alta gestão estratégica de governos ou oposições e organizações com o intuito de auxiliar os gestores públicos na tarefa de governar; (d) tem pontos comuns e divergentes em relação ao planejamento estratégico oriundo da iniciativa privada (MATUS, 1996b); e (e) define-se como “um planejamento da ação humana que integra todas as dimensões da realidade, especialmente o mundo da política com o da técnica” (MATUS, 1996a; 1996b; HUERTA, 1996, p.29).

Quadro 2- Síntese comparativa entre Planejamento Normativo e Estratégico Situacional (PES)

PONTOS DE OBSERVAÇÃO	TRADICIONAL	PES
Explicação da realidade	Diagnóstico	Apreciação situacional
Concepção do Plano	Cálculo paramétrico único	Apostas em cenários
Enfrentamento dos problemas	Consulta política	Análise estratégica
Atuação diária	Execução do Plano	Cálculo, ação, correção

Fonte: MATUS, 1996a; 1996b; HUERTA, 1996.

Elaboração da autora

Nesse sentido, a característica principal do PES é o uso do conceito de "situação" que, como enfoque prático, propõe que as situações sejam planejadas de modo situacional, uma vez que a seleção da forma de enfrentamento do adversário está condicionada à ação do próprio adversário e à habilidade e competência de quem o enfrenta; e é "estratégico", na medida em que não tenta prever o futuro, mas apenas considera e enumera as possibilidades de enfrentamento do adversário (cálculo interativo). Constitui-se em um modelo sistêmico causal de caráter qualitativo (HUERTA, 1996, p.39; MATUS, 1996b, p.70).

Segundo esse modelo: (a) toda explicação é dita por alguém a partir de sua posição no jogo social; (b) há diversas explicações para uma mesma realidade; (c) cada ator avalia o jogo

social segundo sua própria interpretação; (d) não é possível ser um bom estrategista sem considerar a explicação do outro; e (e) a categoria situação permite compreender a assimetria das explicações do jogo social, pois o passado está encerrado e é impossível imaginar todas as possibilidades do futuro<sup>8</sup>.

Para Matus (1996a; 1996b), planejar significa:

(a) Pensar de forma sistemática, com método, em todas as possibilidades que podem acontecer no futuro, analisando as vantagens e desvantagens de cada uma delas, evitando improvisação. Matus utiliza a “metáfora do jogo” para explicar o cálculo interativo que ocorre entre “atores-jogadores”, como forma de conhecer o plano ou as jogadas do adversário. Todavia, o conhecimento do plano não é garantia de sucesso, pois o adversário, diante da incerteza, constrói vários planos de ação, conforme a contingência da situação, assim como os demais atores sociais.

(b) Tem um sentido de liberdade, pois precede e preside a ação humana para criar o futuro e não para prevêê-lo, influenciando nos resultados (embora toda liberdade tenha sua contrapartida de restrição). Nesse sentido, o cálculo interativo é inconciliável com o cálculo paramétrico do planejamento normativo, pois o futuro é sempre desconhecido; e

(c) Considera como um bom plano àquele que estabelece uma aposta estratégica e não uma aposta sobre o destino, propiciando governabilidade sobre as escolhas dentro de um contexto situacional: “quem planeja influi nos resultados futuros, ainda que não tenha controle total sobre os resultados de sua ação” (HUERTAS, 1996, p.15); i.e., o ator elege seu plano, mas não as circunstâncias em que vai realizá-lo.

Para Matus (1996b), planejar e governar são verbos complementares. Governar implica em articular três variáveis que conformam o sistema do “triângulo de governo”: (a) o projeto de governo; (b) a capacidade de governo; e (c) a governabilidade. Segundo De Toni (2002, p.959), estas variáveis induzem à formação de três sistemas distintos: (a) sistema propositivo de ações e projetos; (b) sistema de direção e planejamento; e (c) sistema social com diferentes graus de controle. O planejamento resulta da mediação entre o conhecimento e a ação.

---

<sup>8</sup> Cf. Matus (1996b, p.31-32), a questão não é apenas dar respostas diferentes às mesmas perguntas, mas cada ator, diante da mesma situação, faz perguntas diferentes e fornece respostas também diferentes (HUERTA, 1996, p.31-32).



Nesse modelo, o sucesso de um projeto de governo depende das habilidades e competências das organizações públicas em implementá-lo, bem como da relação entre as variáveis controladas e não controladas (governabilidade), previsíveis ou não, relativas à disputa de poder. Matus (HUERTAS, 1996, p.7) dizia que o planejamento “é uma ferramenta de governo valiosa para o político inteligente” e é o principal componente da capacidade de governo, sendo esta fundamental para viabilizar não apenas o projeto político, mas também assegurar a governabilidade (MATUS, 1996a; 1996b; DE TONI, 2002).

Esta abordagem remete à teoria dos jogos<sup>9</sup>, mas dela difere ao definir estratégia como o “uso da mudança situacional para alcançar a situação-objetivo” (HUERTAS, 1996, p.72); e inova ao pensar o social como um “jogo político” entre atores sociais (partidos políticos e organizações públicas, empresarias, sindicais etc.), realizado por meio do “cálculo interativo”. Este cálculo consiste na utilização de instrumentos metodológicos e parâmetros operacionais de análise da viabilidade política da ação governamental, resultante do processamento tecnopolítico dos problemas a partir dos seguintes postulados (MATUS, 1996a; 1996b, p.68-70):

(a) O “sujeito” que planeja está incluído no “objeto planejado”, e este inclui outros sujeitos que também planejam, de modo que não há como fazer a distinção entre “sujeito planejador” e “objeto planejado” (MATUS, 1996b, p.68);

(b) Vários atores (partidos políticos, governantes e dirigentes de organizações públicas, empresariais, sindicais etc.) participam do planejamento, de modo que a realidade é explicada de várias maneiras, conforme as circunstâncias e experiências de vida dos diferentes atores sociais (situacional); ou seja, não existe uma verdade única, objetiva (diagnóstico), cada ator tem um posto de observação que lhe permite ver algumas coisas, mas lhe oculta outras (MATUS, 1996a, p.12; 1996b, p.68-70). Há um jogo social entre vários atores e cada um tem a sua explicação da realidade ou a sua verdade, moldada por valores, ideologias e interesses subjetivos (HUERTA, 1996, p.29);

(c) O ator que planeja relaciona-se com adversários e aliados, estabelecendo um “cálculo interativo” ou “juízo estratégico” (interação), em que a realidade social não é totalmente explicada pelos modelos analíticos baseados em relações de comportamento. Para

---

<sup>9</sup> Segundo Matus (1996b, p.71), a teoria matemática dos jogos de Von Neumann e Morgenstern assume o cálculo interativo de movimentos finitos e enumeráveis, diferente da proposição de Matus.

Matus, a “simulação humana” é necessária para que se compreenda e se projete a interação entre ações estratégicas e ações-comportamento (MATUS, 1996b, p.68);

(d) Diante disso, o planejamento abrange a questão de vencer ou minimizar a resistência de outros planos, substituindo o “deve ser” pelo “pode ser” e a “vontade de fazer”, numa negociação constante entre conflito e consenso. Nas palavras de Matus (1996b, p.69), “[...] o ‘objeto’ não apenas resiste a ser planejado como também tem planos próprios. O planejamento econômico é apenas um dos âmbitos do planejamento sociopolítico. As forças sociais e os atores sociais são o centro do plano em substituição aos agentes econômicos”;

(e) Enfrentamento de problemas “semi-estruturados” ou “quase-estruturados” e necessidade de identificar as variáveis políticas endógenas (MATUS, 1996b, p.69); e

(f) O planejamento (e o plano) não é monopólio do Estado, uma vez que dele participam vários atores sociais com objetivos conflitantes (poder compartilhado); e existem vários planos em competição ou em conflito e o final está aberto a muitas possibilidades (MATUS, 1996b, p.69-70).

Nesse sentido, (a) a situação-problema, condição insatisfatória de uma dada realidade, configura-se como unidade de análise, separando as causas dos efeitos; (b) admite a existência de relações de interdependência, ou seja, relações causais, entre os diversos setores; (c) percebe a existência de variáveis fora do controle do planejador, i.e., fora da governabilidade do ator social; (d) assegura que o planejamento e a ação são momentos de um mesmo processo sendo, portanto, indissociáveis; e (e) vislumbra cenários estratégicos alternativos para ampliar seu espaço de governabilidade e, assim, formula um plano estratégico de ação governamental para alcançar a situação-objetivo ou a situação futura possível (MATUS, 1996b).

O PES propõe calcular o custo político de uma operação e enfrentar o problema da viabilização das ações políticas de modo teórico e prático, com o intuito de provocar uma mudança concreta no mundo real; mas condiciona esta realização, prioritariamente, à participação do governante e da alta administração organizacional no processo de planejamento e gestão, como forma de viabilizar um saldo positivo no “Balanço Global do Governo”, formado pelos “três cinturões” (Quadro 3): (a) o *Balanço de Gestão Política* refere-se à qualidade da democracia; (b) o *Balanço Macroeconômico* registra os custos e benefícios, i.e., os resultados econômicos alcançados pelas condições de implementação das políticas; e (c) o *Balanço de Intercâmbio de Problemas* refere-se aos saldos positivos ou

negativos gerados pelo enfrentamento diário de problemas, diante da troca de problemas de alta complexidade por problemas de baixa complexidade, e vice-versa (MATUS, 1996a; 1996b, p.30-31; HUERTA, 1996).

Na análise de cada um desses Balanços, Matus (1996a; 1996b; HUERTA, 1996), apoiado em Max Weber, utiliza dois critérios: (a) a *eficácia formal ou técnica* de enfrentamento dos problemas próprios de cada balanço; e (b) a *eficácia material ou política* que consiste em considerar o poder político como um recurso escasso usado moderadamente. Esses dois tipos de eficácia estão interrelacionados de modo que, com o tempo, a ineficácia técnica gera ineficácia política e vice-versa<sup>10</sup>.

Quadro 3 – Planejamento Estratégico Situacional (PES): os três cintos do governo

BALANÇOS (Cintos de Governo)	CRITÉRIO CENTRAL DE GESTÃO	RECURSO CRÍTICO	DESVIO NEGATIVO
Balanço de Gestão Política	Maximizar os benefícios dos diversos atores e grupos sociais no período total do governo (ou minimizar os custos políticos)	Poder político	<u>Barbárie Tecnocrática:</u> - Autoritarismo ditatorial; e - Democratismo populista, corrupto e irresponsável.
Balanço de Gestão Macroeconômica	Eficácia macroeconômica no período de governo	Meios econômicos	<u>Barbárie Política:</u> - Tecnocratismo; e - Populismo econômico.
Balanço de Intercâmbio de Problemas	Manter os “placares” dos problemas em conformidade com as metas da situação anterior  “O peso dos problemas criados não pode ser maior que o peso dos problemas atenuados” (MATUS, 1996b, p.29)	Poder político, recursos econômicos e capacidades gerenciais	<u>Barbárie Gerencial:</u> - Burocratismo; - Déficit dos serviços públicos; - Insegurança pessoal; - Deterioração da qualidade de vida; etc.
Balanço Global	+ ou -	+ ou -	+ ou -

Fonte: MATUS, 1996a, p.272-279; 1996b, p.28-35.

Elaboração da autora.

Segundo Matus (1996b, p.32), a arte ou a técnica de governar reside em produzir um balanço global positivo, mediante compensações entre os três balanços de gestão (político,

<sup>10</sup> Cada Balanço de Gestão é analisado considerando a eficácia formal ou técnica e a eficácia material ou política de modo binário (positivo/negativo), representando as demandas políticas da população (Balanço I); a eficácia das variáveis macroeconômica no contexto das condições políticas vigentes no período de governo (Balanço II); e o saldo de resultados políticos (Balanço III), gerado pelo enfrentamento de problemas concretos de atendimento dos serviços públicos, como saneamento básico, educação, saúde, segurança etc.

econômico e de intercâmbio de problemas). O aparecimento de déficit nos três balanços implica em “desgoverno” ou perda do poder político, de modo que o custo político da gestão governamental tem que ser inferior aos benefícios acumulados nos três balanços. Nas palavras de Matus (1996b, p.34) "a pior gestão política é aquela que consome o capital político do governante sem atingir os resultados proclamados e perseguidos, e isso pode ocorrer em decorrência de um mau manejo técnico". E complementa que "[...] a pior gestão técnica é aquela que, por não medir os custos políticos, fica inacabada e tem de retroceder, depois de já ter consumido, ineficientemente, o capital político que lhe dava sustentabilidade".

Em situações como essas o plano não alcança seu objetivo técnico e perde sua força política, em geral, em consequência da realização de uma das três situações negativas presentes nos Balanços de Gestão: as barbáries política, tecnocrática e gerencial (Quadro 3).

Para Matus (1996b, p.39), “não se pode governar eficazmente sem dispor de métodos poderosos de planejamento”. Nesse sentido, o processamento tecnopolítico dos problemas<sup>11</sup>, proposto por este autor, ao integrar o cálculo político e técnico substituiu (a) a improvisação de métodos científicos de planejamento; (b) a predição pela previsão; e (c) inseriu a incerteza como variável do jogo político. E, para efeito da avaliação diária e permanente do Balanço Global da Gestão de Governo, Matus desenvolveu uma sistemática teórica instrumental própria que trabalha com as categorias de descrição do problema, para fins de concepção do plano, e de análise da viabilidade do planejamento, com a construção de vários planos, em diferentes cenários, capazes de lidar com a incerteza, de modo que diferentes apostas são submetidas ao exame de confiabilidade (Apêndice C).

Além da importância dada à força dos atores, Matus (1996a; 1996b; HUERTA, 1996) considera o tempo como o recurso mais democrático de todos, uma vez que passa de modo igualitário para todas as pessoas; é a variável chave de toda a estratégia porque impõe restrições e oferece possibilidades para construção das trajetórias das operações viáveis e inviáveis; e enfatiza o “tempo político” do governante. De modo que o tempo é o ponto de reunião dos atores, operações e meios estratégicos.

Na visão de Matus (1996a, p.15), o planejamento atual caracteriza-se por: (a) reagir com rapidez ao imprevisto como forma de corrigir o cálculo sobre o futuro; (b) aprender com os erros, para isso necessita de um método que analise a confiabilidade do Plano; e (c) não ter

---

<sup>11</sup> Quanto aos aspectos metodológicos do método PES ver, entre outras obras de Carlos Matus: *Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi* (1996a) e *Adeus Senhor Presidente* (1996b); e ainda entrevista concedida a Franco Huertas, publicada em *O Método PES: Entrevista com Matus* (1996).

substitutos à sua função, ou seja, nada substitui a “funcionalidade” do planejamento. É consenso, entre vários autores (MATUS, 1996a; 1996b; DE TONI, 2002) que é imprescindível ao planejamento atual lidar com as incertezas e surpresas dadas pelas contingências e circunstâncias criadas pelo homem (crise econômica etc.) ou postas pela natureza (terremoto etc.), bem como suas particularidades e intensidades.

Pouco mais de uma década após o falecimento de Matus, problemas da prática do planejamento por ele elencados ainda são atuais: (a) descompromisso do sistema político com o planejamento, limitando-se a cumprir o rito formal sem validar o compromisso do governo com sua viabilidade; (b) incapacidade do planejamento público em lidar com a complexidade do social; (c) domínio das urgências, emergências e rotinas na agenda dos dirigentes, tornando o essencial secundário; (d) domínio do tecnocratismo nos órgãos de planejamento público; (e) políticos e tecnocratas tendem a enfatizar o conteúdo do projeto de governo e esquecem as ferramentas para desenhá-lo e gerenciá-lo; (f) omissão das universidades com relação às ciências e técnicas de governos; e (g) desconhecimento de segundo grau: *não sei que não sei* (HUERTAS, 1996, p.70; p.130-135).

Pensando nesses problemas, o PES propõe (a) a elaboração de um Plano de Ação que não se restringe aos problemas políticos, econômicos, de organização etc., mas considera o poder político e as capacidades organizativas vinculados às proposições dos dirigentes e não dos técnicos; (b) um conceito de Plano Dual, distinguindo as operações que estão sob a governabilidade do sistema político daquelas que precisam da cooperação e decisão de outros sistemas sociais; (c) um plano focado nos problemas e não nos setores, como forma de aproximar o político do técnico; (d) uma proposição de explorar a viabilidade política do plano; e (e) a participação de vários sistemas sociais.

Embora o PES seja um avanço no tratamento científico dado ao planejamento, apoiado na “visão estratégica e situacional” da realidade, entende-se que:

(a) A assertiva de que o sistema que planeja integra o objeto planejado não é devidamente explorada, pois o “plano necessário”, do qual emerge a aposta vencedora, ainda mantém a dicotomia tradicional entre sujeito e objeto;

(b) A explicação da realidade a partir de pontos de vista diferenciados dos atores sociais e não dos sistemas, mantém a centralidade do homem como modificador da realidade social;

(c) Nesse sentido, à centralidade do sistema político no planejamento normativo é acrescida a participação de atores sociais (partidos políticos, organizações públicas etc.); porém, parece-me que apenas a ação do ator social não consegue responder à complexidade social vigente;

(d) Matus não rompe com a ideia de que a política está no centro da sociedade e que os rumos da sociedade podem ser por ela guiados, negando assim a autonomia operacional dos sistemas funcionais da sociedade moderna e das organizações que nela atuam. Influências externas da sociedade global não podem ser incluídas neste modelo.

(e) Embora Matus (1996b; HUERTAS, 1996) critique fortemente o instrumental econométrico e estatístico do planejamento normativo (previsão), cria, também, um arcabouço metodológico e instrumental para aferição das ações governamentais, ainda que repouse sobre a diversidade das apostas e esteja centralizado na ação política dos atores sociais.

Ainda no que se refere à categoria estratégia, oriunda da iniciativa privada, além de ter sido incorporada pelo PES foi adaptada e utilizada, também, em outras abordagens teóricas e metodológicas de planejamento público, a exemplo do *Balanced Score Card* (BSC), usado no âmbito dos planejamentos recentes do governo do Estado de Minas Gerais, denominado de "Choque de Gestão", e da prefeitura de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul.

Com relação à (c) *incorporação da categoria de "participação popular" no planejamento público*, na atualidade fortaleceu-se a ideia do planejamento como processo de decisão política consensuada e negociada, vinculado a informações precisas e transparentes, e viabilizado por meio de soluções técnico-científicas compartilhadas com a sociedade.

Neste sentido, a participação popular, ainda que restrita à formulação de instrumentos de planejamento, tem sido incorporada às atividades de algumas organizações do sistema político brasileiro, estimuladas, inclusive, por preceitos legais, como a exigência de audiências públicas no processo de formulação dos planos plurianuais e leis orçamentárias. Desse modo, os governos estaduais e municipais têm desenvolvido experiências de orçamento participativo na gestão pública, especialmente na esfera local, numa tentativa de combinar democracia direta com democracia representativa e romper com as práticas patrimonialistas e clientelistas do sistema político, dando dinamicidade às relações que se processam entre os vários sistemas sociais, como educação, saúde, ciência, economia, segurança etc. Citam-se como exemplos as prefeituras de Porto Alegre e de Belém.

Há, ainda, a abordagem da "participação popular" associada ao "território", enquanto *locus* do planejamento. Este modelo foi desenvolvido e implementado ao longo do Plano Territorial Participativo (PTP) do Governo do Estado do Pará<sup>12</sup>, no período 2007-2008, no âmbito do executivo paraense.

O "orçamento participativo" configura-se como uma agenda de curto prazo, restringindo-se às decisões anuais e, como diz De Toni (2002, p.966), "há limites concretos e materiais na natureza qualitativa do processo de participação". Neste sentido, observam-se algumas limitações no que tange ao tempo e ao conteúdo de construção deste instrumento:

(a) Visão fragmentada, restrita ao curto prazo, e "departamentalizada" de acordo com as funções desempenhadas pelas organizações públicas; em geral não estabelece relações com o planejamento de médio e longo prazo, a exemplo dos planos plurianuais, e reproduz a fragmentação do sistema político-administrativo (DE TONI, 2002, p.968);

(b) Os sistemas sociais participantes priorizam ações relativas à prestação de serviços públicos mais urgentes em detrimento de ações estratégicas de médio e longo prazo. Dependendo da dívida social, i.e., do nível de degradação da rede de serviços públicos, a contingência produz um tipo de "paroquialismo reivindicatório" que limita as reflexões dos sistemas sociais com relação às ações de planejamento mais estruturantes e de abrangência regional ou estadual, a exemplo projetos de infraestrutura social que abrangem mais de um município (hospital, estrada etc.) ou planejamento apoiado em bacias hidrográficas, dentre outros (DE TONI, 2002, p.967).

(c) Limita-se a um percentual restrito do orçamento público, uma vez que parte significativa das despesas públicas está vinculada às determinações das constituições federal e estadual, a exemplo das áreas de saúde e educação (limitação decisória);

(d) Não possui mecanismo de avaliação e indicadores específicos capazes de mensurar perdas e ganhos dos sistemas sociais (saúde, educação, habitação, saneamento etc.) e espaciais das regiões, cidades ou estados (limitação quanto ao instrumento e à organização do planejamento), bem como da complexidade das relações sociais;

(e) Os critérios para priorização das despesas e divisão das receitas nem sempre são claramente definidos, e quando o são, muitas vezes são critérios homogêneos diante de

---

<sup>12</sup> O planejamento territorial participativo será abordado no capítulo quatro, no âmbito da gestão estadual paraense.

realidades sociais complexas e heterogêneas; em geral, as organizações públicas apresentam propostas previamente elaboradas que são submetidas à hierarquização do voto popular em plenárias temáticas, regionais ou municipais, como forma de facilitar o processo decisório (limitação decisória quanto à universalização dos critérios de escolha);

(f) Os critérios de candidatura e seleção dos canais de representação dos sistemas sociais, inclusive do movimento social, nem sempre são claramente definidos, comprometendo as possibilidades de participação (limite da participação social).

(g) A execução do orçamento participativo pode estimular tensão, uma vez que a relação de poder/não poder vigente entre as organizações públicas (alguns cargos são ocupados por políticos ou pessoas com pretensão política) é ampliada para organizações que não integram o sistema político e sim outros sistemas sociais funcionais.

Entende-se que tanto o orçamento participativo quanto o Planejamento territorial Participativo (PTP) são instrumentos inovadores, mas não rompem com a centralidade do sistema político vigente; na verdade, visam recuperar a centralidade do planejamento público e a confiabilidade do sistema político, ainda que compartilhado com outros sistemas sociais, visando à construção de uma nova consciência coletiva sobre governo e governança, ultrapassando a reivindicação pela proposição.

Assim como o PES, esses instrumentos enfatizam a ação do ator e entende-se que buscam incorporar ao processo decisório outros sistemas sociais funcionais, regidos por outros códigos comunicativos, ainda que com limitações impostas pelas vinculações constitucionais das despesas. Entretanto, dada a história política do país, marcada pela cultura autoritária e clientelista, as relações que se processam entre os sistemas sociais, em geral, não são autônomas, em especial no que se refere à formação do sistema social dos movimentos sociais.

Nesse sentido, por mais inovador que sejam esses instrumentos, por si só eles não dão conta da complexidade social tratada no âmbito planejamento. Cf. De Toni (2002, p.987), uma escolha entre orçamento participativo e planejamento estratégico soa como falsa, pois há uma relação de complementaridade e potencialização entre estes dois processos; e ainda, entende-se que as relações entre os sistemas sociais são tão complexas que não há possibilidade de serem totalmente subordinadas à racionalidade da escolha popular, demandando outros critérios de seleção de problemas, de desenho de operações e de construção de viabilidades ou sistemas de gestão que incorporem aspectos estratégicos.



O desafio consiste em generalizar a participação dos sistemas sociais para as demais operações do planejamento, incluindo a elaboração dos planos de médio e longo prazo, bem como o monitoramento da execução e avaliação das ações governamentais. Segundo De Toni (2002, p.970): “tentar democratizar o orçamento público sem planejamento prévio é correr o risco de ineficiência generalizada, assim como democratizar o planejamento público sem repercutir no orçamento é apostar na ineficácia do plano”.

Todavia, não se pode perder de vista que o planejamento estatal e as políticas públicas derivadas, em geral, são construídos a partir ideologias e abordagens de intervenção e reinvenção do mundo que visam à continuidade do grupo político detentor do poder e, ao mesmo tempo, são recriadas, continuamente, por diversos métodos e técnicas elaborados ou influenciados por intelectuais de diferentes origens acadêmicas que visam à incorporação da sociedade no processo de legitimação das políticas públicas e ao fortalecimento das práticas de “bom governo”.

Nesse sentido, o processo de construção da racionalidade do planejamento está intimamente vinculado ao desenvolvimento do campo científico de políticas públicas, sob dois aspectos: (a) no aspecto macro, como prática social transformadora das relações sociais e como instrumento ou atividade do processo de gestão das organizações públicas; e (b) no aspecto micro da ação governamental, como arcabouço científico-tecnológico responsável pelo processo de elaboração, monitoramento da execução e avaliação de políticas públicas.

No aspecto macro, o planejamento público, por meio de diferentes aportes metodológicos como a Gestão pela Qualidade Total (GQT), o Planejamento Estratégico Situacional (PES), o Planejamento Territorial Participativo (PTP) e a Gestão por Resultados, dentre outros, tem a pretensão de construir tecnologias e instrumentalizar o sistema político e o planejamento governamental com a introdução de técnicas e práticas instrumentais nas relações sociais e na geração de novas racionalidades para a sociedade.

Nesse caso, observa-se que a introdução de categorias oriundos da iniciativa privada (como a qualidade e a estratégia) ou a recuperação de aspectos inerentes ao planejamento público que foram relegados ao segundo plano, ao longo do modelo normativo (caso da política e do território), são diferenciais que estimulam a ruptura ou a manutenção da relação poder/não poder ou governo/oposição existente no âmbito do sistema político.

No aspecto micro, o planejamento (SEPOF), por meio de procedimentos técnicos e operacionais que incluem sistemas de informação e comunicação construídos a partir da visão

macro de governo, tem a pretensão de ser o instrumento de intervenção nos demais sistemas sociais e no próprio planejamento, com a finalidade de modificar a realidade social e garantir o lado positivo da relação poder/não poder vigente no sistema político.

Esses dois aspectos estão entrelaçados às teorias de planejamento que propõem incorporar as categorias de política e estratégia nas práticas cotidianas do planejamento público e que defendem o caráter participativo do planejamento público, com o intuito de associar teoria e prática.

Observa-se que o desafio do planejamento público não reside em construir uma nova metodologia, ou mais um aporte teórico-metodológico dentre tantos existentes, mas sim em (a) de um lado, permitir que as organizações vivenciem completamente, até as últimas consequências, um modelo de planejamento público, a exemplo do governo do Estado de Minas Gerais; e (b) de outro, que as organizações tenham ciência de que a "centralidade" imposta pelo planejamento normativo foi e é uma ilusão e que não existe uma linha divisória demarcando "aspectos técnicos" e "aspectos políticos" do planejamento.

A primeira situação esbarra na alternância do poder político a cada quatro anos, o que implica em teorias e metodologias vinculadas ao aspecto ideológico de cada governo. Na segunda situação, a perda da suposta "centralidade" do planejamento implica, também, em perda de poder organizacional, em especial da organização responsável pela consolidação e sistematização do planejamento e do próprio sistema político administrativo (a SEPOF).

Neste sentido, entende-se ser pertinente que as abordagens recentes do planejamento público sejam estudadas, debatidas e, sobretudo, apreendidas como instrumentos técnico-políticos no âmbito do sistema político administrativo, como forma de orientar e ampliar a capacidade de conduzir o planejamento e a gestão das organizações públicas, tendo ciência de que a execução das políticas públicas modifica a formulação das próprias políticas e programas e de que nem todas as ações executadas no sistema político administrativo e em outros sistemas são planejadas por organizações públicas.

## 2.2 A TEORIA DE SISTEMAS SOCIAIS DE NIKLAS LUHMANN

Niklas Luhmann (1927-1988) é considerado um dos mais importantes cientistas sociais alemães da atualidade. Formado em direito pela Universidade de Friburgo (1946-1949), trocou a vida de funcionário público no Ministério da Educação, em Hannover, onde

trabalhou como advogado administrativo por 10 anos, pela carreira acadêmica (1965). Quando jovem, foi recrutado pelo exército alemão (1944) e foi prisioneiro de guerra dos Estados Unidos em um campo de concentração na Alemanha.

Em 1962, recebeu uma bolsa de estudos e cursou especialização em administração na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos; seu objetivo inicial era escrever um livro sobre teoria da organização, posteriormente editado<sup>13</sup>. Nesta ocasião, foi aluno de Talcott Parsons e participou dos Seminários de Teoria Social nos quais estudou a teoria de sistemas parsoniana, ponto de partida para suas reflexões teóricas; e apresentou a Parsons seu conceito de função que, diferentemente do professor, não dependia das estruturas, mas consistia em um ponto de vista mutável (equivalência funcional). Segundo Luhmann (2010, p.28), sua idéia foi absorvida por Parsons (KUNZLER, 2004; BECHMANN; STEHR, 2001; LUHMANN, 2010).

Após concluir o doutoramento e a habilitação na Universidade de Münster, na Alemanha, em 1968 foi nomeado professor de sociologia da recém-criada universidade de Bielefeld (Alemanha), onde permaneceu até aposentar-se em 1993. Ao longo de sua vida, questionou várias teorias e autores e afastou-se do que denominou de “velha tradição européia”, notadamente Durkheim, Marx e Weber, ao elaborar uma síntese teórica da “sociedade moderna”. Sua teoria não foi bem aceita no mundo anglo-saxão e, ainda hoje, tem sido pouco utilizada nos estudos sociológicos, inclusive no Brasil, a despeito de sua abrangência teórica (KUNZLER, 2004; BECHMANN; STEHR, 2001)<sup>14</sup>.

Todas as experiências que Luhmann vivenciou deixaram marcas e influenciaram o desenvolvimento de sua obra que está dividida em dois momentos: (a) do final da década de 1960 aos anos 1970, escreveu no formato de ensaios sobre diversos temas; e (b) a partir da década de 1980, na forma de monografias e livros, dentro de uma perspectiva interdisciplinar, refletiu sobre a sociedade moderna, formada por sistemas sociais parciais, operacionalmente fechados, mas cognitivamente abertos, aos quais denominou de sistemas sociais funcionais, como arte, direito, ciência, religião etc.<sup>15</sup> (BECHMANN; STEHR, 2001).

---

<sup>13</sup> Esse livro foi publicado com o título de *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlim, Duncker & Humblot, 1976 (LUHMANN, 2010, p.28).

<sup>14</sup> Muitos livros de Luhmann ainda não foram traduzidos do alemão, o que dificulta a compreensão de sua teoria. Por essa razão, além dos textos em inglês e espanhol, citados nas referências, contei com textos de outros autores e a orientação, anotações de aula e textos do Prof. Dr. Armin Mathis, indispensáveis para o desenvolvimento do referencial teórico.

<sup>15</sup> Dentre as obras desse período destacam-se: *Sistemas sociais: esboço de uma teoria* (introdução concentrada às análises dos sistemas sociais funcionais), *A ciência da sociedade*, *A economia da sociedade*, *A arte da sociedade*, *O direito da sociedade*, *A política da sociedade*, *A religião da sociedade*, *O sistema educacional da sociedade* e sua obra-prima, síntese teórica de suas reflexões, *A Sociedade da Sociedade* (1997); e, ainda, dois

A grande contribuição de Luhmann é a construção de uma teoria sobre o funcionamento da sociedade. Neste sentido, defende que a complexidade da sociedade atual não permite sua abordagem por um único aspecto, i.e., a sociedade não possui um centro, um sistema ou um mecanismo social a partir do qual pode ser compreendida; o que constitui a sociedade como ato social é a comunicação e não a atuação; e o processo de modernização reside na formação de esferas específicas de comunicação.

Para melhor compreensão do pensamento teórico deste autor, optou-se por iniciar com uma breve contextualização da teoria de sistemas e do funcionalismo sistêmico e, em seguida, apresenta-se o conceito de sociedade e as categorias de análise (Apêndice D).

### 2.2.1 A abordagem sistêmica

Embora o sistema seja abordado desde a antiguidade na disputa entre atomistas (decomposição causal - ideia de uma partícula fundamental e indivisível) e holistas (o todo é maior do que a soma de suas partes), tornou-se categoria científica no final do século XVIII quando Johann Heinrich Lambert (1782) definiu sistema como um todo fechado em si mesmo e distinguiu a seguinte tipologia: (a) sistemas formados e contidos pela força da razão (por ex., sistemas filosóficos ou teorias científicas); (b) sistemas formados e contidos pela força da vontade (por ex., sistemas baseados em contratos como: Estado, sociedade etc.); e (c) sistemas formados e contidos pela força mecânica (por ex., sistema solar). Além disso, diferenciou três níveis de sistemas: (a) teóricos e analíticos; (b) reais ou materiais; e (c) sistemáticos: sistemas naturais e artificiais de ordenamento (MATHIS, 2011).

Com o desenvolvimento das leis da termodinâmica<sup>16</sup>, esta ciência identificou três tipos de sistemas: (a) sistemas isolados, que não trocam energia e nem matéria com o meio; (b) sistemas fechados, que trocam energia, mas não matéria com o meio; e (c) sistemas abertos

---

livros póstumos *A política da sociedade* e *A religião da sociedade* (STEHR, 2001, p.186). Além destas obras destacam-se (a) uma série de análises sociológicas e histórico-semânticas como *Estrutura e semântica societal* (quatro volumes) e *Iluminismo Sociológico* (seis volumes), que contextualizam a teoria no âmbito do iluminismo europeu; e (b) análises políticas e sociais de problemas emergentes e urgentes da sociedade, como *Sociologia de risco*, *Comunicação sociológica*, *A realidade da mídia de massa* e *A teoria política do estado do bem-estar*. Foram mais de 700 publicações, algumas das quais traduzidas para vários idiomas (STEHR, 2001). Maiores informações sobre a vida e a metodologia de pesquisa de N. Luhmann ver, entre outros, a *Apresentação* à edição em espanhol *La Sociedad de La Sociedad* (2006b), de Javier Torres Nafarrate, Darío Rodríguez Mansilla e José Galindo Monteagudo.

<sup>16</sup> A termodinâmica é um ramo da física que estuda a relação entre calor e trabalho e foi desenvolvida, especialmente, durante a Revolução Industrial. 1ª. Lei: princípio da conservação de energia - a energia não é criada nem destruída, mas sim transformada. 2ª Lei: limitações da energia - cada vez que a energia é transformada haverá menos energia disponível para transformações futuras (LUHMANN, 2000).

que trocam tanto energia quanto matéria com o meio. Esta visão foi inovadora no sentido de enfatizar os *estados* dos sistemas termodinâmicos em oposição à mecânica clássica que focaliza os *elementos* do sistema.

No século XX, observam-se duas tendências no desenvolvimento da teoria sistêmica: (a) uma organicista, associada a organismos ou sistemas naturais, sintetizada na Teoria Geral de Sistemas de Bertalanffy; e (b) outra mecanicista, relacionada às máquinas e sistemas artificiais, sistematizadas nos modelos cibernéticos.

Essas tendências estão associadas à divisão então vigentes dos sistemas em: (a) fechado, quando não ocorre interação entre sistema e meio; e (b) aberto, quando o sistema interage com o ambiente no qual está inserido e gera retroalimentações positivas ou negativas, em diferentes graus, conforme a permeabilidade das fronteiras do sistema que amplia ou reduz as trocas com o meio (VASCONCELLOS, 2002).

A abordagem organicista iniciou-se na década de 1930 quando Ludwig von Bertalanffy, biólogo austríaco, apresentou o conceito de sistema aberto na biologia, no artigo *Teoria do organismo considerado como sistema aberto* (1940). Este trabalho não foi bem aceito na Europa e argumentava que o organismo como sistema aberto, diferentemente do sistema fechado (máquina), mantém-se vivo por meio do seu próprio metabolismo, pelo seu fluxo constante de energia, compensando a redução da entropia do sistema pelo aumento da entropia do seu meio. As pesquisas de Bertalanffy culminaram com a sistematização da *Teoria Geral de Sistemas* (1968), na qual propôs a ciência da totalidade (BERTALANFFY, 1977; VASCONCELLOS, 2002).

Essas ideias foram discutidas com outras áreas do conhecimento e tiveram eco na Teoria Cibernética que floresceu no Estados Unidos durante a 2ª. Guerra mundial, impulsionada pela necessidade de criar tecnologias e equipamentos para fins militares. O matemático americano Norbert Weiner e vários profissionais das “ciências duras” participaram do processo de criação desta ciência, desenvolvendo estudos e pesquisas relativos ao sistema nervoso e às relações entre mente e cérebro. Posteriormente, profissionais da área de ciências humanas passaram a aplicar conceitos específicos de retroação, entropia etc. na área social<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Cibernética é nome de origem grega (*kybernetes*) que significa piloto, condutor. Dentre os autores ciberneticistas, destacam-se: Wiener, Ashby, Newman, Weaver, Ruesch, Shannon, Koerstler, Bigelow, Rosenblueth, Neumann, Shannon, McCulloch. A eles juntaram-se os antropólogos Gregory Bateson e Margaret Mead e outros profissionais oriundos das ciências humanas. Dentre os diversos livros e artigos publicados

A Cibernética atua nas áreas fronteiriças entre as disciplinas, por essa razão sua natureza é interdisciplinar; seu objeto de estudo refere-se ao modo de funcionamento das máquinas, independentemente da natureza dos elementos constituintes (mecânica, eletrônica, neural, econômica, antropológica etc.), com foco nas relações e conexões comunicativas existentes entre eles.

Essa abordagem teórica distanciou-se do princípio causal ao argumentar que o sistema tem a possibilidade de apresentar mudanças a partir de sua programação interna, mas, ao mesmo tempo, também é suscetível à provocação de fatores externos ao sistema; argumenta que o sistema aberto atinge o estado estável a partir de condições iniciais diferenciadas e por caminhos diversos estimulados pelo mecanismo de retroação<sup>18</sup>.

Bertalanffy (1977), embora não tenha desenvolvido uma teoria da auto-organização, argumenta que a limitação dessa teoria reside na incapacidade dos sistemas cibernéticos por excelência (máquinas) se autorreproduzirem, auto-criarem e auto-organizarem.

O interessante a ressaltar é que ambas as teorias pretendiam ultrapassar os limites disciplinares e apresentavam diferenças e entrelaçamento de ideias que denotam influência recíproca entre elas. A atuação conjunta dessas teorias forneceu explicações ao processo de autorregulação dos sistemas, embora não tenham resolvido o problema da estrutura dos sistemas que viabiliza o processo de autorregulação (MATHIS, 2011; VASCONCELLOS, 2002).

A explicação para essa questão surgiu com o desenvolvimento das teorias de auto-organização, nas décadas de 1960-1970. Neste período, e nos anos seguintes, houve o conhecimento, discussão e entrelaçamento mútuo entre as diversas teorias de auto-

---

destacam-se: *Comportamento, intenção e teleologia* (1943), de Rosenblueth, Bigelow e Wiener, com foco no desempenho do sistema nervoso; e *Cibernética* (1948) e *Cibernética e Sociedade* (1950), ambos de autoria de Wiener, figura dominante na busca pela síntese conceitual das diferentes abordagens desta teoria (VASCONCELLOS, 2011).

<sup>18</sup> A retroação é a propriedade que possui o sistema cibernético (distinto dos que o antecederam) de ser informado dos resultados e efeitos produzidos pelo seu próprio funcionamento; ou seja, parte dos resultados (*output*) do sistema retorna ao próprio sistema como informação (*input*), criando o circuito de retroação (positiva ou negativa). A retroação ou *feedback* (realimentação), cuja natureza circular desempenha papel importante na compreensão e regulação da sociedade, é a inovação teórica aplicável ao social. A retroação negativa, ou autorreguladora, atua para manter o funcionamento original do sistema e seu equilíbrio inicial (processos morfotásticos), reduzindo o desvio do sistema em relação à meta proposta; e a retroação positiva, ou de auto-mudança no sistema, aumenta a amplitude do desvio, provocando mudanças na qualidade das regras do sistema e sua consequente transformação (mudança de primeira ordem: muda para não mudar, para se manter o mesmo) ou ruptura (mudança de segunda ordem/processos morfogenéticos). Neste sentido, a estrutura do sistema cibernético é importante para determinar suas reações ao ambiente, sendo a retroação um mecanismo de auto-regulação do sistema que sobrevive graças a sua circularidade (VASCONCELLOS, 2002).

organização e a aplicação dos conceitos gerados em outras áreas de conhecimento, como economia e ciência política.

O marco inicial das teorias de auto-organização foi a obra de H. Foerster *On Self-Organizing Systems and their environments* (1960), ainda sob influência da cibernética. Em seguida, os trabalhos de pesquisadores das áreas da química, física, biologia e ecologia foram fundamentais para o aprimoramento do conceito de auto-organização, como I. Prigogine, que descreveu processos de auto-organização por meio do conceito de estruturas dissipativas (caos organizador); H. Haken, que usou o conceito de auto-organização para elaborar a teoria sobre o laser (sinérgica); M. Eigen que defendeu a origem da vida como um processo de auto-organização ou a transformação do caos molecular em vida ordenada; e os conceitos de estabilidade e resiliência de Holling que apresentaram nova explicação sobre os processos dinâmicos de sistemas ecológicos diante de perturbação externa (MATHIS, 1998, p.3)

Ainda nos anos 1970, os biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela<sup>19</sup> cunharam a expressão *autopoiesis*, resultante da fusão de dois termos de origem grega: *auto* refere-se ao próprio objeto; e *poiesis* significa criação: auto-criação. Estes autores, fundadores da *Biologia Cognitiva da Escola de Santiago* (Chile), propuseram decifrar os mistérios da vida a partir da biologia do conhecimento, expressa na Teoria Sistêmica Autopoiética.

O termo autopoiesis designa a capacidade de autorreprodução dos seres vivos, apoiada no desenvolvimento de um código interno: (a) a partir de uma organização autorreferencial dotada de sentido; e (b) dentro de um processo operacionalmente fechado (fechamento operacional ou clausura operativa) que garante a autonomia do sistema em relação ao ambiente (MATURANA, 2000).

Nesse sentido, sistemas autopoiéticos são sistemas que têm a capacidade de reproduzirem a si mesmos - tanto no âmbito de suas estruturas (funcionalismo), quanto no âmbito de seus elementos operacionais - a partir de construções internas e recursivas a elementos do próprio sistema, sem a interferência ou influência de elementos externos; i.e., a reprodução de um sistema complexo e de suas estruturas ocorre dentro de um processo operacionalmente fechado e com a ajuda de seus próprios elementos.

---

<sup>19</sup> Entre os livros de Maturana, destacam-se: *De Máquinas e Seres Vivos*; *A Árvore do Conhecimento*; *Autopoiesis e Cognição*; e *Gaia: uma Teoria do Conhecimento*. Segundo Neves (2005, p.50), esses autores baseiam-se no conceito de homeostase que consiste na capacidade dos organismos manterem a harmonia do sistema independentemente das condições externas.

Para Maturana (2000), a organização de um sistema refere-se às relações entre os seus elementos constituintes, enquanto que a estrutura é a totalidade dos elementos concretos e suas respectivas funções na formação do sistema como unidade. A organização não determina as características dos elementos, mas apenas a relação que se estabelece entre eles; e a unidade do sistema não é dada pelo somatório de seus elementos, mas sim por sua organização. O sistema provoca a sua auto-organização continuamente, criando seus elementos, inclusive os limites e estruturas do sistema, por meio de seus próprios elementos (autopoiesis). Organização e estrutura são categorias independentes.

Nos sistemas orgânicos, a célula é a síntese autopoietica que produz e reproduz seus elementos a partir de suas próprias operações, distinguindo o sistema do ambiente; quando a reprodução celular cessa, a vida do sistema também finda, porque não é mais possível estabelecer os limites entre o sistema e o meio. Embora este conceito tenha sido desenvolvido para descrever sistemas orgânicos, passou a ser usado, também, no âmbito dos sistemas sociais (ASSCHE; VERSCHRAEGEN, 2008, p. 266-267).

A Teoria da auto-organização é uma das principais inovações no plano teórico da Teoria de Sistemas: a substituição do conceito de sistema aberto e fechado e da noção de *input-output* da teoria sistêmica tradicional (que advogava a inexistência de fronteira clara entre o que foi produzido no interior do sistema e o que o ambiente externo introduziu no sistema) pelo conceito de autopoiesis, elemento diferenciador da relação sistema-meio.

Para Vasconcellos (2002), a Teoria Geral de Sistemas e a Teoria Cibernética foram a base conceitual para os desdobramentos na Teoria da Autopoiese e da Biologia do Conhecer (Maturana e Varela) e na Cibernética da Cibernética e Construtivismo e Si-Bernética (Foerster). Estas abordagens provocaram uma ruptura paradigmática no pensamento científico ao adotarem os pressupostos de complexidade, instabilidade e intersubjetividade no lugar da simplicidade, estabilidade e objetividade dominantes no pensamento científico (Quadro 4).



Quadro 4 – Quadro de referência para as teorias sistêmicas

	Vertente dos seres vivos (organicista)	Vertente das máquinas (mecanicista)
<b>Paradigma tradicional</b>	Teoria Geral dos Sistemas	Teoria Cibernética
<b>Novo Paradigma</b>	Teoria da Autopoiese ↓ Biologia do Conhecer (Humberto Maturana e Francisco Varela)	Cibernética da Cibernética ↓ Construtivismo Si-Cibernética (Heinz von Foerster)
	Teoria Geral dos Sistemas da Natureza	

Fonte: VASCONCELLOS, 2002, p.189

Em paralelo ao desenvolvimento da Teoria Geral de Sistemas, de Bertalanffy, e dos modelos cibernéticos, Luhmann (2010) reflete sobre as mudanças que ocorrem na teoria geral de sistemas porque entende que o seu trabalho é uma contribuição, também, para a teoria geral dos sistemas, e destaca duas abordagens originárias dos anos 1940-1950, em território norte-americano, que influenciaram seu pensamento: (a) o *funcionalismo estrutural*; e (b) o *sistema de ação de Talcott Parsons*.

A origem do funcionalismo estrutural são estudos etnológicos e antropológicos, realizados com populações isoladas (tribos, clãs etc.), com o objetivo de apreender as estruturas originais da sociedade; pressupunha a existência de estruturas supostamente invariáveis nos sistemas sociais e buscava descobrir quais seriam as funções necessárias para preservar e manter estas estruturas. Segundo Luhmann (2010, p.38-39), este pensamento era limitado porque não conseguia identificar o momento em que dada sociedade rompia com suas estruturas e tornava-se diferente, especialmente diante de um mundo em guerra; e ainda, ao aliar-se com o planejamento de cima para baixo, transformava o sistema em instrumento de racionalização e reforço das estruturas de domínio ou de poder. Por esta razão, esta teoria foi rejeitada.

Parsons, por sua vez, elaborou uma das principais mudanças no paradigma da teoria de sistemas e sofreu influência do funcionalismo, de teorias antropológicas da cultura, do pragmatismo, do interacionismo simbólico e da psicanálise freudiana, além do pensamento de Max Weber e Émile Durkheim, na tentativa de formular uma síntese teórica abrangente e interdisciplinar (DOMINGUES, 2001).

Para Domingues (2001), Parsons desistiu dessa idéia e restringiu-se à abordagem funcionalista que lhe garantiu a hegemonia na sociologia norte-americana. Em seu livro *The*

*Social System* (1951), propôs consolidar o marco teórico da manutenção da estrutura nos sistemas, estando próximo ao funcionalismo estrutural. Inicialmente, questionava como observar as estruturas dos sistemas, embora considerasse a possibilidade de condutas desviantes. Mas, a partir da década de 1960, Parsons afastou-se do funcionalismo estrutural ao argumentar que a “construção de estruturas sociais se realiza sob a forma de sistema” e a operação basal sobre a qual o sistema é construído é a ação. Neste sentido, a ação só é possível sob a forma de sistema, de modo que sistema e ação constituem uma única teoria (LUHMANN, 2010, p.40).

Segundo Luhmann (2010a, p.40-55), Parsons extraiu de Weber o componente da ação: uma ação realiza-se pela diferença estabelecida entre fins e meios e o ator é apenas um elemento dentro do conjunto, subordinado à ação; e de Durkheim retirou o caráter sistêmico e moral (consenso) da sociedade. Deste modo, fez com que Weber admitisse componentes sistêmicos e Durkheim os correspondentes à ação.

Sinteticamente, Parsons formulou uma teoria que pretendia investigar os níveis de liberdade do indivíduo e da ordem social por meio do esquema de quatro funções conhecidas como AGIL (Quadro 5): *Adaptation* (adaptação), *Goal Attainment* (obtenção de fins), *Integration* (integração) e *Latent Pattern Maintenance* (manutenção de estruturas latentes); considera que estas funções são os componentes básicos para que uma ação se realize e a elas foram agregadas as relações do sistema para fora (exterior) e do sistema com sua própria estrutura (interior) (LUHMANN, 2010a, p.43-58).

Quadro 5 – Talcott Parsons: Esquema AGIL

	<b>Instrumental</b>	<b>Consumatório</b>
<b>Exterior</b>	<b>A</b> – Adaptação ( <i>Adaptation</i> ) Economia	<b>G</b> – Obtenção de Fins ( <i>Goal –attainment</i> ) Política
<b>Interior</b>	<b>L</b> – Manutenção de estruturas latentes ( <i>Latent pattern- maintenance</i> ) Instituições culturais	<b>I</b> – Integração ( <i>Integrerration</i> ) Sistema Comunitário

Fonte: Luhmann (2010, p.52)

A construção teórica de Luhmann é resultado da influência de diversos autores como Talcott Parsons (funcionalismo), Husserl (filosofia fenomenológica), George Spencer-Brown (teoria do cálculo), Heinz Von Foerster (construtivismo), Émile Durkheim (teoria do social -

função), Humberto Maturana e Francisco Varela (teoria biológica da cognição - *autopoiesis*) e dos modelos cibernéticos (NEVES, 2009).

Luhmann construiu uma teoria sobre o funcionamento da sociedade e elaborou um conceito de sociedade contrário às concepções humanista e regionalista, todavia, não negou os seres humanos e tampouco ignorou as diferenças que marcam as condições de vida de cada região do globo terrestre, apenas não aceitou estes fatos para definir a sociedade e os seus objetos (LUHMANN, 2006a). Seu pensamento é uma síntese de quatro tradições teóricas: (a) a abordagem teórica de sistemas fundada na ação social de Talcott Parsons; (b) a interpretação cibernética da relação entre sistema e ambiente; (c) a abordagem fenomenológica e sua importância para a relação dos componentes do sistema social; e (d) a categoria da autopoiesis (LUHMANN, 1989)<sup>20</sup>.

Nesse sentido, a Teoria de Sistemas Sociais: (a) é interdisciplinar ao desenvolver conceitos e categorias de análise a partir de diferentes áreas científicas; (b) pretende ser universal, aplicável aos diversos sistemas sociais, e configura-se como uma perspectiva teórica inovadora de observação da sociedade; e (c) encontra-se em processo de consolidação e divulgação teórica.

Os pressupostos teórico-metodológicos da Teoria de Sistemas Sociais de Luhmann sintetizam-se em três afirmações: (a) a sociedade é construída pela totalidade dos processos comunicativos globais, ou seja, sem comunicação não há sociedade e sem sociedade não há comunicação, de modo que o que constitui a sociedade como ato social é a comunicação e não a atuação; (b) o processo de modernização da sociedade consiste na formação de esferas específicas de comunicação e a sociedade atual é formada por sistemas funcionais não hierárquicos; e (c) a sociedade é formada por sistemas sociais autopoieticos e operacionalmente fechados, resultantes de processos comunicativos singulares que processam a diferença entre sistema e meio e estimulam a auto-organização dos sistemas (LUHMANN, 2006a; 2006b; 2010).

---

<sup>20</sup> Segundo Stockinger (2003), Luhmann construiu sua teoria da sociedade a partir de três teorias: (a) por meio da Teoria de Sistemas usa o conceito de *autopoiesis*, segundo o qual a percepção da realidade depende das estruturas e da configuração bio-psico-social do organismo que observa e que muda constantemente de acordo com a interação entre organismo e meio; (b) por meio da Teoria da Evolução explica a dinâmica da relação entre sistema e ambiente, utilizando os elementos de variabilidade, seleção e estabilização; e (c) ao refutar a Teoria da Informação e Comunicação, centrada na transferência da informação, apresenta uma nova compreensão do comportamento dos sistemas sociais, caracterizados como funcionais.

É importante ressaltar que o projeto de vida de Luhmann de formular uma teoria universal não exclui outras abordagens, ao contrário, significa que esta teoria abrange vários aspectos do social. A influência de Parsons refere-se à interpretação da ação social como interação, o que implica na existência de uma pluralidade de atores cujas ações são unidades (sistemas) distintas do ambiente. Neste sentido, Luhmann trabalha com conceitos de complexidade que envolve diferentes níveis de diferenciação entre sistema-meio; e com o conceito de contingência que se refere à expectativa existente no processo de interação (LUHMANN, 1989). O conceito de complexidade de Parsons é também fundamental na teoria de sistemas cibernéticos. Nesta abordagem, os sistemas são constantemente confrontados com as mudanças no ambiente e reduzem a complexidade do meio. Outra influência na teoria de Luhmann refere-se à descrição fenomenológica da experiência que pode revelar como os elementos do sistema social são conectados. E o conceito de autopoiesis, de Maturana e Varela, que é usado para apreender a capacidade dos sistemas vivos de manter a autonomia por suas próprias operações (LUHMANN, 1989).

### 2.2.2 Sociedade, sistema funcional, distinção sistema-meio e complexidade

Luhmann (2006b) identifica quatro tipos de diferenciação no âmbito da evolução da sociedade, originárias do processo histórico e social iniciado na Europa no século XVI. Essas diferenciações (Quadro 6), não são sequenciais e não estão vinculadas à ideia de progresso, uma vez que convivem entre si ao longo do processo histórico.

Quadro 6 - Diferenciações da sociedade segundo Niklas Luhmann.

Diferenciação	Característica
Primária ou Segmentária	Os subsistemas sociais são iguais entre si e vivem de forma independente, sem muito contato uns com os outros. Por exemplo: forma tribal.
Distinção Centro e Periferia	Existe uma desigualdade, mas a segmentação permanece; i.e. existe um grupo central e ao lado dele circula uma periferia com grupos que são iguais entre si, mas diferentes do centro.
Estratificada	A sociedade apresenta uma distinção hierárquica, ou seja, existem camadas bem definidas da sociedade (em geral em três camadas).
Funcional	A sociedade divide-se em sistemas sociais que assumem uma função específica e exclusiva na reprodução da sociedade (sistemas funcionais) e do seu meio. Inicia-se no século XVI e consolida-se no século XX. Implica em diferenciação comunicativa, pois cada sistema social elabora uma estrutura própria de comunicação, usando um código binário que orienta todas as operações dos sistemas sociais funcionais.

Fonte: LUHMANN (2006; 2010a; 2010b); MATHIS (1998; 2005). Elaborado pela autora

A diferenciação funcional é a marca da sociedade atual, caracterizada pela fragmentação social em vários sistemas e subsistemas com funções exclusivas, tais como: política, economia, ciência, educação, saúde, religião, família etc.

Essa “funcionalização” da sociedade moderna está apoiada na construção de diferentes sentidos entre os sistemas sociais que resultam em processos comunicativos específicos; estes processos comunicativos produzem e reproduzem a diferença fundamental entre sistema e meio, diferença esta que estabelece uma fronteira, uma marca, uma linha que delimita a forma do sistema e separa o que o integra daquilo que faz parte do ambiente.

Para Luhmann (2010, p.81), a sociedade moderna está baseada na existência de sistemas sociais operacionalmente fechados, mas cognitivamente abertos, expressões da “*diferença* resultante da *diferença* entre sistema e meio”. Esta diferença, que fragmenta a sociedade, ocorre porque cada sistema social funcional tem uma forma particular de observar o mundo e considera-se “o outro do mundo”; ou seja, “cada um desses subsistemas atualiza a sociedade a partir de seu respectivo ponto de vista, segundo a perspectiva correspondente particular sistema/meio”, e o interesse de Luhmann reside em observar a diferença dos sistemas e não os sistemas em si.

Mathis (2005, p.15-16) esclarece que “a visão do mundo de um sistema funcional é aquela que o seu código binário lhe permite ver”, e ainda: “cada sistema funcional tem um código binário específico, cada sistema funcional tem sua versão específica do mundo e consegue no máximo observar que existem no seu meio – nos outros sistemas funcionais – visões diferentes de mundo”.

Nesse sentido, as observação dos diferentes sistemas sociais são realizadas por meio de códigos comunicativos particulares que constituem a diferenciação dos sistemas em relação ao meio (LUHMANN, 2007; MATHIS, 2005). Como a comunicação é a operação básica dos sistemas sociais, parte do problema da complexa sociedade atual é resolvido com o desenvolvimento de processos comunicativos singulares que expressam o modo de cada sistema funcional ver o mundo.

Por exemplo: o sistema político vê o mundo pelo “poder/não poder” ou pelo “governo/oposição” e a comunicação neste sistema processa-se pela presença ou ausência de poder; e ainda, este código é expressão exclusiva do sistema político (diferentemente do entendimento de Foucault, por exemplo, para quem o poder está presente em várias relações

sociais). O sistema econômico, por sua vez, vê o mundo pela presença ou ausência de dinheiro ou de propriedade; e o sistema ciência pela verdade/não verdade etc.

No que se refere, especificamente, ao funcionamento dos sistemas sociais a comunicação (a) é a única operação genuinamente social que pressupõe um sistema de consciência (sistema psíquico), embora não possa ser imputada a ela (comunicação), nenhuma consciência isolada; e (b) é um tipo de operação que ocorre exclusivamente nos sistemas sociais que a usam como seu modo particular de auto-organização ou autorreprodução (autopoiesis), fazendo com que a comunicação gere comunicação em uma rede circular e recursiva operacionalmente fechada (LUHMANN, 2010a). De modo que “a civilização e suas consequências são um produto da diferenciação das operações comunicativas do homem desde suas condições naturais” (LUHMANN, 2007, p.41-43, tradução nossa).

Nesse sentido, os sistemas são distintos do ambiente no qual estão inseridos. A forma mais simples de apresentar a distinção sistema-meio remete à ideia do caos inicial (entropia máxima ou complexidade absoluta), presente na mitologia, na física moderna e também nas religiões. A metáfora do texto bíblico, citado por Mathis (2011) é exemplar: “No princípio criou Deus os céus e a terra. E a terra era sem forma e vazia” (Gênesis 1:1). No princípio tudo era igual, único, até a distinção (metafórica) entre dois sistemas.

A origem do sistema é a diferença que visa solucionar um problema: a complexidade absoluta que existe no meio. O sistema é a resposta para este problema e, segundo Luhmann, corresponde a uma série de eventos ou operações relacionados, distintos do caos inicial, resultante do processo de diferenciação com relação ao meio. O mundo é a unidade sistema-meio (MATHIS, /2011).

Para Luhmann (2010a), o meio é tão importante quanto o sistema, uma vez que é a condição de existência do sistema; ou seja, a distinção sistema-meio garante a identificação do sistema, pois ou se é meio ou se é sistema (de-ontologização). Esta distinção é introduzida por um observador que assim procede com o intuito de reduzir a complexidade absoluta e facilitar o processo de observação.

Luhmann (2010a; 2010b; MATHIS, 1998, p.4) define a complexidade como um “conjunto de elementos que, devido a restrições imanentes à capacidade de enlace, torna impossível combinar cada elemento ao mesmo tempo com cada elemento”; i.e., a complexidade resume-se ao número de possibilidades de ligações entre os elementos de um

sistema e é a marca da sociedade atual, caracterizada por indeterminismo, entropia, imprevisibilidade, incerteza e várias possibilidades que resultam no caos (KUNZLER, 2004).

De acordo com Luhmann (2010a, p.178-183), nos anos de 1950 e 1960, o tema complexidade apareceu como central nas primeiras tentativas de formulação geral da teoria dos sistemas. A expressão “redução de complexidade” foi usada, pela primeira vez, no livro de Jerome Bruner, *Studying of Thinking* (1956), entendida sob a perspectiva de generalização em dois sentidos: (a) o sistema desenvolve um modelo de reação igual frente ao estímulo do meio; (b) o sistema desenvolve um modelo de reação diferente diante do mesmo estímulo do meio<sup>21</sup>. E a complexidade é entendida pelo funcionalismo de Parsons como “capacidade limitada de resposta racional dos sistemas” (LUHMANN, 2010a, p.178-183).

Em Luhmann (2010), o ponto central da discussão reside na diferença que se estabelece entre sistema e meio: o ambiente é dotado de uma complexidade maior que a complexidade do sistema e oferece inúmeras possibilidades ao sistema. Nas palavras de Luhmann (2010a, p.183-184): “[...] entre sistema e meio há uma diferença, que pode ser descrita como diferença de complexidade: o meio de um sistema é sempre mais complexo do que o próprio sistema”; além disso, o processo de evolução torna o meio cada vez mais complexo.

O meio representa a unidade das diferenças e o sistema, construído a partir das diferenças estabelecidas entre sistema-meio, tem o caráter metodológico de reduzir a complexidade do meio, de modo que há sempre uma divisão em dois campos: sistema e ambiente. Nas palavras de Kunzler (2004, p.124-125), "o sistema torna-se, então, complexo quando não consegue responder imediatamente a todas as relações entre os elementos, e nem todas as suas possibilidades podem realizar-se. Somente algumas possibilidades de relações entre elementos [...] são realizadas: as demais ficam potencializadas como opções de futuro".

Quanto maior o número de elementos dentro do sistema, maior o número de relações possíveis entre eles, e mais complexo torna-se o sistema, sem perder de vista que o ambiente é sempre mais complexo que o sistema. Em um ambiente cada vez mais complexo, o sistema tende a apresentar-se também mais complexo, estimulando o aumento da complexidade de

---

<sup>21</sup> Outra modalidade teórica que considerou o problema da complexidade, nesse período, foi a Teoria da Gradação por Níveis, de W. R. Ashby, da área da cibernética, que rompeu com hipótese holística da simultaneidade da interdependência, ou seja, para mudar, o sistema tem que mobilizar todas as suas interdependências simultaneamente. A refutação desta hipótese foi reforçada com a Teoria dos Sistemas Acoplados de Modo Amplo e com a Teoria da Decisão, de H. Simon, apoiada na construção da racionalidade limitada (LUHMANN, 2010a, p.178-183).

outros sistemas - embora a complexidade do sistema seja uma construção do sistema e não um reflexo do ambiente (LUHMANN, 2010; KUNZLER, 2004, p.125).

De acordo com o enfoque de Luhmann, o mundo é uma “rede de distinções e rótulos contingentes que sempre devem ser entendidos dentro do contexto” (BECHMANN; STEHR, 2001, p.189). Falar da cor “branca”, por exemplo, só faz sentido com referência a uma cor distinta, i.e., para caracterizar algo como tal (cor branca), este algo tem que ser distinto de outra distinção (cor azul, por exemplo). Esta mensuração pela aparência é o que Luhmann denomina de verdadeiro, mas sempre é possível mudar de lado e fazer deste o ponto de partida para novas distinções, observações ou deliberações, que nada mais são do que a percepção e reconhecimento do sistema.

Nesse sentido, para cada sistema há um meio, ou seja, cada sistema tem um ambiente próprio que difere dos ambientes dos outros sistemas; o meio não é uma unidade que opera ou influencia o sistema, mas sim o seu avesso ou o seu correlato negativo. A diferenciação do meio do sistema é resultado do processo de observação e construção do sistema; e a diferenciação interna do sistema é resultado do processo de autorreprodução do próprio sistema (*autopoiesis*).

A criação do sistema implica em estabelecer distinções que são contingentes, o que equivale dizer que o sistema, por ser formado de modo estritamente relacional, apresenta diversas maneiras de proceder às distinções (dentro-fora); ou seja, a categoria da contingência implica na existência de uma variedade de alternativas de atuação e de possibilidades, ainda que a teoria não identifique porque as distinções são feitas de um modo e não de outro (BECHMANN; STEHR, 2001, p.190).

Nesse sentido, a concepção de sistema de Luhmann difere de seu professor, T. Parsons, que define sistema como a “presença de normas e valores partilhados coletivamente” (BECHMANN; STEHR, 2001, p.190). O pressuposto inicial parsoniano é que todos os sistemas caracterizam-se por determinadas estruturas, por essa razão, para compreender o sistema é necessário descobrir quais são as funções que o sistema realiza para manter as suas estruturas; mas, Parsons não explica porque os sistemas sociais tem estruturas e porque determinadas estruturas e não outras (MATHIS, 1998).

Luhmann não está comprometido com a permanência dos sistemas sociais, ao contrário, a complexidade e a contingência sociais principiam o sistema, de modo que cada sistema substitui o nível de complexidade do meio por um nível de complexidade menor; e o



sistema passa a entender a complexidade do meio como contingente às suas relações com o próprio meio.

A contingência é definida por Luhmann como algo que não é necessário nem impossível, algo que poderia ser diferente, ou seja, é a variedade das alternativas ou o grau de liberdade que o sistema dispõe para fazer suas seleções e atuar. A redução da complexidade implica em enfrentar o problema da dupla contingência, entretanto, complexidade e contingência não possuem uma relação direta, uma vez que existem situações de alta complexidade e baixa contingência, caso da administração pública; e de baixa complexidade e alta contingência, caso da relação fictícia entre Robinson Crusóe e Sexta-Feira (MATHIS, 1998, p.4).

Em resumo, o ato de nascimento de um sistema caracteriza-se pelos seguintes princípios: (a) sem meio não há sistema e sem sistema não há meio; (b) a origem do sistema é um problema; (c) sistemas diferentes têm meios diferentes, o que significa dizer que além da diferença sistema-meio há a diferença meio do sistema-mundo; (d) a formação do sistema implica em redução de complexidade, de modo que a função do sistema consiste em reduzir a complexidade por meio da formação de complexidade (menor); (e) a complexidade do meio é sempre maior que a complexidade do sistema; e (f) o sistema se mantém quando conserva os seus limites ou suas fronteiras (MATHIS, 2011).

### **2.2.3 Sistemas, comunicação e sentido**

Luhmann distingue quatro tipos de sistemas (LUHMANN, 2010a, p.104):

(a) *sistemas não vivos* (máquinas): obedecem a comandos e funções previamente estabelecidos e não são capazes de se autorreproduzirem a partir dos elementos internos do sistema (por exemplo: uma máquina de lavar roupa quando apresenta defeito precisa de assistência técnica para voltar a funcionar e realizar a função para a qual foi criada - lavar roupa);

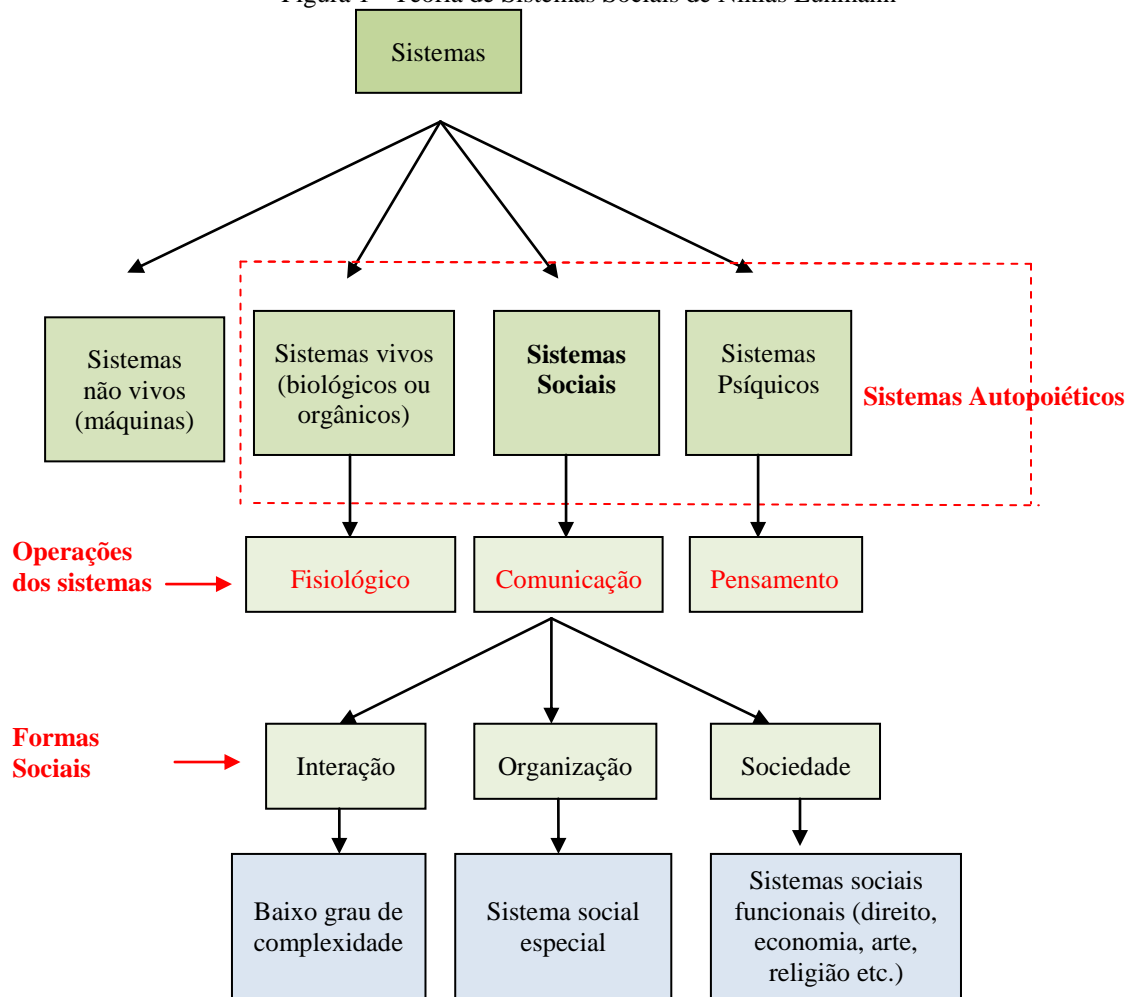
(b) *sistemas vivos* (biológicos ou orgânicos): correspondem a todos os seres vivos (homem, animais, plantas etc.) cujas operações básicas dependem do funcionamento fisiológico de órgãos, tecidos, células etc.; essas operações lutam para garantir o funcionamento dos sistemas mesmo em situações críticas, por meio da auto-organização sistêmica.

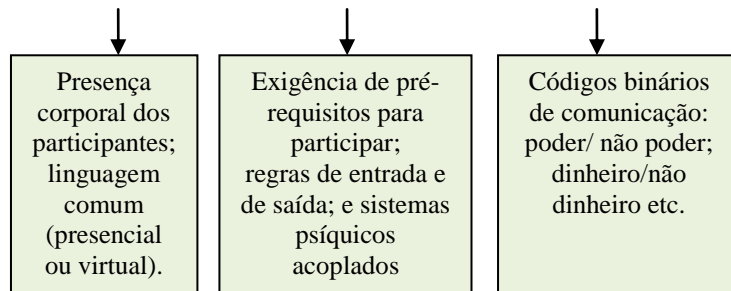
(c) *sistemas psíquicos*: são formados pela consciência e têm como elementos internos de funcionamento os pensamentos; a consciência se expressa por meio de pensamentos que geram novos pensamentos e seguem reproduzindo-se (os pensamentos reproduzem-se pelos próprios pensamentos); e

(d) *sistemas sociais*: são sistemas dotados de sentido, auto-organização e função que operam por meio de processos comunicativos específicos, realizados a partir de seleções que geram novas possibilidades de comunicação. A comunicação existe apenas no âmbito do sistema social e expressa a *diferença da diferença* resultante da evolução funcional da sociedade; e ainda, é a responsável por manter a identidade do sistema social e reproduzir a sua unidade. Em síntese: comunicação gera comunicação.

Luhmann estabelece uma clara distinção entre os diferentes tipos de sistemas por ele identificados de tal forma que o homem como “matéria” (corpo físico) integra os sistemas vivos (biológicos e orgânicos) e como “consciência” (pensamento) os sistemas psíquicos; e os sistemas sociais, por sua vez, identificados como funcionais e autopoieticos, são expressões de comunicações viabilizadas por códigos binários específicos a cada sistema social. Neste sentido, os processos comunicativos são unidades elementares da sociedade (Figura 1).

Figura 1 - Teoria de Sistemas Sociais de Niklas Luhmann





Fonte: LUHMANN, 2010a; MATHIS, 1998, p.4. Elaborado pela autora (2011).

Luhmann afastou-se da visão de sociedade formada por sujeitos (ação) que compartilham um entendimento comum e da existência de um mundo objetivo. No lugar deste entendimento, defende a temporalidade, a recursividade, a autopoiesis e a diferenciação funcional, e introduziu três premissas em sua análise (BECHMANN; STEHR, 2001):

(a) O sistema social não é formado por sistemas vivos nem por sistemas psíquicos (pessoa), estes sistemas pertencem ao ambiente social;

(b) Os sistemas sociais são autopoieticos e operam por meio de eventos comunicativos; e

(c) A sociedade é entendida como sociedade mundial que contém todos os sistemas sociais e representa a unidade sistema-meio.

Quanto a essas premissas de análise.

*(a) O sistema social não é formado por sistemas vivos nem por sistemas psíquicos (pessoas), estes sistemas pertencem ao ambiente social.*

Este é ponto mais polêmico da teoria de sistemas sociais, pois a definição de Luhmann para sistemas psíquicos diverge dos conceitos tradicionais de indivíduo e de sujeito. Na teoria de sistemas sociais as pessoas são os endereços dos eventos comunicativos e não fazem parte dos sistemas sociais, mas sim de seus ambientes. Luhmann retirou do homem a centralidade social.

Mas, é evidente que não existem sistemas sociais sem o homem, pois este é a condição de possibilidade da comunicação desses sistemas; isto quer dizer que, embora os sistemas sociais e os sistemas psíquicos possuam autonomia e sejam independentes entre si, os

sistemas sociais necessitam dos sistemas psíquicos (consciência) para realizarem a comunicação (Figura 1).

Essa situação de dependência dos sistemas sociais em relação aos sistemas psíquicos foi transformada por Luhmann (2010a) em uma categoria de análise denominada de *acoplamento estrutural*. O acoplamento é a relação que ocorre entre dois sistemas autopoieticos em que ambos, ou apenas um deles, necessita da presença do outro para seu funcionamento. Por exemplo: as organizações. Qualquer empresa pública ou privada necessita do homem para implantar suas ações, atos e decisões. Neste sentido, o sistema social “organização” opera em situação de acoplamento estrutural com os sistemas psíquicos que o integram<sup>22</sup>.

Por esta razão, Lumann (2010) recebeu críticas severas e foi considerado “anti-humanista”, no sentido de “contrário ao homem”. Contudo, Neves (2009) defende que Luhman assumiu um anti-humanismo metodológico apenas, ao argumentar que o homem é um problema para a sociedade e a sociedade é um problema para o homem, diante da autonomia psíquica e biológica do ser humano e da autonomia autopoietica dos sistemas sociais<sup>23</sup>.

Nesse sentido, enquanto os sistemas não vivos (máquinas) não possuem autonomia autopoietica, porque não são capazes de realizar a sua autorreprodução ou auto-organização sistêmica a partir de seus próprios elementos, os sistemas vivos, psíquicos e sociais são produzidos e reproduzidos a partir desta propriedade.

*(b) Os sistemas sociais são autopoieticos e operam por meio de eventos comunicativos*

O termo *autopoiesis*, originário da biologia, refere-se à produção e reprodução do sistema a partir de relações recursivas com seus próprios elementos; significa autorreprodução ou auto-organização e implica na produção e reprodução dos limites e da estrutura do sistema de forma autorreferenciada (ASSCHE; VERSCHRAEGEN, 2008, p.266).

---

<sup>22</sup> Este ponto será retomado no item específico da Organização como sistema social.

<sup>23</sup> Para Bechmann e Stehr (2001, p.192), o processo de banimento do homem para o ambiente da sociedade, perpretado por Luhmann, completou a “descentralização da cosmologia humanista”, da qual participaram Darwin, com a Teoria da Evolução, e Freud, com a perda de autonomia e controle do homem. Este banimento evidencia que a sociedade não tem um caráter de sujeito, não é o endereço para apelos da ação humana e nem o lugar para reivindicar igualdade e justiça em nome de um sujeito autônomo.

Luhmann (2010a) incorporou esse conceito na teoria de sistemas sociais nas décadas de 1980, quando entrou em contato com a teoria da cognição formulada por Maturana e Varela. Esta iniciativa apoiou-se na postura interdisciplinar de Luhmann e na sua expectativa de construção de uma teoria social abrangente, pois, a seu ver, a sociologia encontrava-se em estado de estagnação.

Luhmann (2010) assimilou e ampliou a abrangência da autopoiesis para (a) sistemas psíquicos (consciência), cuja operação de funcionamento refere-se aos pensamentos; e (b) sistemas sociais, cuja operação básica é a comunicação (Figura 1). Nestes sistemas, as operações produzem e reproduzem novos elementos a partir das operações anteriores que ocorrem no interior dos sistemas e estas são condições para as operações futuras; ou seja, pensamentos produzem pensamentos e comunicação gera comunicação.

Ao adaptar a organização autopoietica dos seres vivos ao desenvolvimento dos sistemas sociais, Luhmann tornou estes sistemas autorreferenciais, porque a produção e reprodução do sistema social ocorre no nível dos elementos do próprio sistema, sem interferência de elementos externos. Desse modo os sistemas sociais operam em estado de *fechamento operacional* ou *clausura operativa* que é também a base para a abertura dos sistemas.

Mathis (1998, p.6) esclarece que “um sistema autônomo é independente do seu meio no que diz respeito à estrutura básica da sua orientação interna e à forma de processar complexidade, mas dependente do seu meio no que diz respeito a dados e constelações que servem como base de informação para o sistema”.

Quanto ao fechamento operacional, este mecanismo garante a reprodução interna dos elementos do sistema sem a influência de elementos externos, oriundos do ambiente, ao mesmo tempo em que propicia a produção interna de sentido e mantém aberta a possibilidade de criação de novos elementos no sistema. Desse modo, garante a autonomia operacional do sistema e assegura que as operações sistêmicas aconteçam de forma recursiva, resultado das operações internas do próprio sistema.

As relações entre os elementos do sistema garantem a reprodução não apenas das estruturas (tradição funcionalista), mas também a reprodução de antigos e novos elementos, em uma rede de interação circular e recursiva, de modo que as construções operacionais do sistema lhe possibilitam desenvolver a independência com relação ao ambiente, característica

dos sistemas autopoieticos, e alto nível de complexidade interna (MATURANA, 2000; MATHIS, 2005; NEVES, 2005).

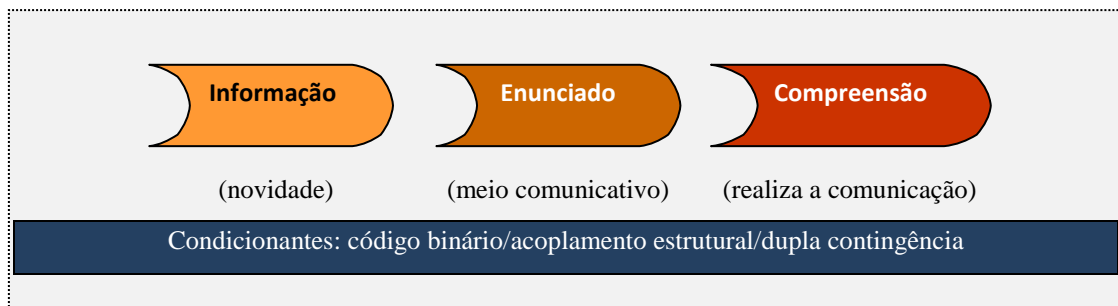
O fechamento operacional é o responsável pelo estabelecimento e manutenção da diferença sistema-meio que conduz às questões (a) da complexidade: o ambiente é sempre mais complexo que o sistema e cada sistema tem seu próprio meio; e a inferioridade da complexidade do sistema é contrabalançada por estratégias de seleção no âmbito do próprio sistema; e (b) da diferenciação funcional dos sistemas sociais.

O conceito de comunicação de Luhmann difere radicalmente da teoria tradicional que, em linhas gerais, divide o processo comunicativo em três elementos autônomos: Emissão (emissor), Mensagem e Recepção (receptor ou destinatário) e apóia-se na transferência da informação do emissor para o destinatário, sem investigar a possibilidade da existência da comunicação em si.

A comunicação a que Luhmann se refere (a) não é a transferência de uma representação mental de um emissor para um destinatário ou receptor e (b) não existe fora dos sistemas sociais. Neste sentido, (a) os pensamentos são externos à comunicação e (b) os sistemas sociais não são baseados em ação ou atores, mas sim em comunicação.

Nesse sentido, a comunicação é um processo formado por três seleções indissociáveis, mas distintas: (a) informação; (b) enunciado, participação ou expressão comunicativa da informação; e (c) compreensão. A comunicação se completa quando todos os três elementos estão reunidos (Figura 2).

Figura 2 – Sistemas Sociais: comunicação como operação de funcionamento



Fonte: Elaborado pela autora (2011).

A *informação* é uma seleção dentre várias possibilidades (estímulos) existentes na memória partilhada, de modo que tudo o que tem sentido para o sistema – a partir dos elementos internos e da organização do sistema - é passível de ser selecionado e transformado em informação; constitui a matéria-prima ou a novidade do processo comunicativo e, portanto, do funcionamento do sistema.

O *enunciado* ou a *participação* é a expressão comunicativa ou o meio comunicativo selecionado (linguagem oral ou escrita, jornal, televisão, sistemas de informação e comunicação etc.) para comunicar a informação, uma vez que esta pode ser comunicada de formas distintas; o enunciado constitui o momento intermediário do processo comunicativo e ocorre de forma intencional ou não.

A *compreensão* nada mais é do que a diferença entre a informação e o enunciado. A partir do repertório (autorreferência) disponível no sistema, este atribui um sentido à diferença, gerando um novo elemento que é incorporado ao próprio repertório do sistema.

Este novo elemento (compreensão) é o pressuposto para a formação de outros elementos, todavia: (a) as informações externas não se configuram como elementos operacionais do sistema, são apenas alternativas para descoberta de novos sentidos e possibilidades de seleção no interior do sistema; (b) os elementos selecionados (informação/compreensão) apresentam-se de modo contingente na comunicação e nunca isoladamente; e (c) não existe relação de hierarquia e causalidade entre os elementos responsáveis pelas operações internas do sistema.

A seleção da informação (que é sempre uma novidade) pela compreensão torna-a passível de integrar a *autopoiesis* do sistema: (a) reestruturando ou desestruturando a auto-organização sistêmica, via realização de operações internas; (b) fortalecendo ou não a

identidade e a estabilidade do sistema em relação ao ambiente (diferenciação); e (c) elevando a complexidade do sistema por meio de sua divisão, formando subsistemas.

O processo seletivo da compreensão é o ponto fundamental de distinção com relação à comunicação tradicional, pois: (a) a comunicação ocorre quando os três elementos estão presentes; (b) o destinatário é quem determina se a comunicação realiza-se ou não, pois somente o entendimento da informação decide sobre o sucesso da comunicação, com a ressalva de que entendimento não implica em aceitação ou rejeição, estes constituem novos processos comunicativos; (c) o destinatário não será mais o mesmo depois da comunicação realizada. Em síntese: a não realização da compreensão inviabiliza o processo comunicativo.

A comunicação, que é síntese dessas três diferentes seleções, reduz o caos comunicacional generalizado do ambiente que o envolve e mantém um espaço de tranquilidade para a produção comunicativa e a evolução (mudança) do sistema.

Para Stockinger (2003, p.12), a comunicação é mais parecida com a Torre de Babel do que com uma linha de transmissão, uma vez que nasce do desequilíbrio entre Alter e Ego, entre mim e você: “nós nos comunicamos porque há necessidade de fazê-lo, porque estamos expostos a ‘ambientes desequilibrados’ e a um futuro incerto a cada momento”.

Duas ressalvas: (a) conforme mencionado anteriormente, a compreensão não implica em aceitação ou rejeição da informação comunicada, estas configuram-se como outros (novos) processos comunicativos; e (b) o processo comunicativo não se resume a uma ligação, entendida como um conjunto de combinações de regras, sons e imagens.

Cada um dos eventos comunicativos processados pelos códigos binários dos sistemas sociais reproduz as fronteiras sistema-meio e gera uma rede de futuras operações na qual são produzidos os limites do sistema; o que equivale dizer que (a) a fronteira do sistema é operacional; (b) a fronteira estabelece a distinção dentro-fora do sistema; e (c) os sistemas não são capazes de transcender suas próprias fronteiras (BECHMANN; STEHR, 2001; LUHMANN, 2006b).

Para Luhmann (2010, p.294): “[...] a comunicação é uma sucessão de efeitos multiplicadores: primeiramente, um a tem, e depois, dois, e logo ela pode ser estendida a milhões, dependendo da rede comunicacional na qual se pense, como por exemplo, a televisão”. Por esta razão, não existe garantia de sucesso comunicativo e para que a compreensão aconteça é necessário que a informação esteja presente no quadro referencial do destinatário (repertório do sistema) enquanto sentido, pois só assim é passível de realizar-se;



antes de participada (compreendida/rejeitada) não passa de um ruído, o qual pode ou não ser convertido em comunicação (LUHMANN, 2006a; 2006b; 2010; SOARES, 2006).

A *contigência do mundo* é uma categoria presente no processo comunicativo e constitui estímulo importante para o fechamento operacional do sistema. Vale lembrar que o fechamento operacional reduz a complexidade do mundo desorganizado e a própria contigência do sistema, por meio da criação de operações e elementos que passam a integrar o repertório e a autorreferência do sistema.

A *dupla contigência* ocorre no âmbito da relação entre os sistemas sociais, enquanto acoplamento estrutural<sup>24</sup>. Neste sentido, o processo de estabilização e evolução do sistema é resultado "[...] do funcionamento de seus elementos, do crescimento da complexidade interna e da eficácia de suas diferenciações. A estabilização e a sobrevivência dos sistemas geram, progressivamente, ainda mais aumento da complexidade interna, entrando em um ciclo que resulta, muitas vezes em nova diferenciação interna e na fragmentação do sistema em subsistemas" (NEVES, 2005, p.48).

A *estabilidade do sistema* está atrelada a sua possibilidade de evolução, na medida em que a incorporação de novas informações pelo sistema aumenta o *portfolio* das soluções passíveis de serem selecionadas por meio de novos processos decisórios que ampliam o repertório de elementos e a complexidade do sistema<sup>25</sup>.

Por essa razão, para Luhmann (2006), a comunicação, ao mesmo tempo em que é um processo de seleção entre muitas possibilidades, apresenta-se como improbabilidade: (a) é improvável que a comunicação ocorra por meio da compreensão da diferença entre enunciado

---

<sup>24</sup> A partir de meados a década de 1980, Luhmann utiliza apenas o termo *acoplamento estrutural* para definir as relações que ocorrem entre diferentes sistemas sociais ou psíquicos.

<sup>25</sup> Essas categorias são melhor visualizadas por meio da analogia com jogos de tabuleiro, como cartas, xadrez, dama etc.: (a) o jogador A cria uma expectativa com relação ao jogador B e estabelece uma estratégia para vencer o jogo; (b) durante a partida, a cada rodada, o jogador A analisa as possibilidades de jogada de seu adversário e aposta em um determinado comportamento do jogador B, a partir do qual decide sua própria jogada; (c) paralelamente, o jogador B define suas próprias expectativas com relação ao modo de agir de A e ao seu próprio comportamento; (d) ambos jogadores criam expectativas com relação ao entendimento de suas jogadas pelo outro; e (e) o jogador A ganha o jogo, a partir de jogadas planejadas previamente; ou o jogador B surpreende o jogador A com jogadas imprevisíveis e improváveis que o levam à vitória. Se após a primeira partida os jogadores A e B criam um repertório de decisões (estratégia) a partir do comportamento do outro, restringindo suas próprias decisões futuras, ainda que sob alto grau de instabilidade e de probabilidade dessa relação ser desfeita (fim de jogo), a cada nova jogada novos movimentos tornam-se possíveis de serem realizados, transformando a estrutura da relação. Neste tipo de jogo, existe uma relação interativa entre os jogadores segundo a qual, necessariamente, a tomada de decisão leva em consideração o comportamento do outro; mas esta relação pode ser desfeita no momento em que um dos jogadores deixar de considerar a expectativa do outro: esta é a situação propícia para a criação de um sistema social (NEVES, 2005, p.37-38).

e informação; (b) é improvável que o enunciado alcance o destinatário; e (c) é improvável que a comunicação seja aceita pelo destinatário (LUHMANN, 2006a; 2006b).

Tonar o improvável em provável requer artifícios, como: (a) utilizar a mesma língua, para fins de minimizar o problema da compreensão; (b) utilizar meios de comunicação simbolicamente generalizados (*medium*), visando à aceitação da comunicação; e (c) utilizar meios de comunicação midiáticos (mídia) com a finalidade de ampliar o alcance territorial e a quantidade dos destinatários da informação (LUHMANN, 2006a).

A linguagem é o caso exemplar de transformação do improvável em provável, enquanto que o *medium* é utilizado de duas formas: (a) indiscriminadamente pelos diversos sistemas sociais, não constituindo um elemento de distinção sistema-ambiente, mas sim um meio de dotação de sentido ao processo comunicativo, para fins de diferenciação do sistema e apresentação de sua forma; e (b) como estrutura de diferenciação do sistema-meio, gerando sentido a partir de operações anteriores, embora continue sendo um meio à tomada de decisão (seleção) do sistema.

A codificação binária facilita e generaliza o uso do *medium* e, ao mesmo tempo, estrutura e estabiliza os processos comunicativos de acordo com a contingência do mundo (reduzida à criação de mecanismos de seleção de operações que passam a integrar o repertório do sistema e de um meio de comunicação simbolicamente generalizado), aumentando a chance de ocorrer novas comunicações favoráveis à realização do processo autopoiético e à evolução do sistema.

Para tanto, o *medium* evolui, formatando um novo código binário secundário (é o caso do método como expressão secundária da ciência) que oferece outras opções de redução da complexidade, ao mesmo tempo que, ao possibilitar a ampliação das operações comunicativas, aumenta a complexidade do sistema (NEVES, 2005, p.32-33).

O meio de comunicação simbolicamente generalizado: (a) é o responsável pela realização das operações internas do sistema; (b) garante a preservação da forma do sistema; e (c) garante a diferenciação do sistema em relação ao ambiente.

Com relação a esse meio de comunicação: (a) não existe um meio de comunicação simbolicamente generalizado comum (único) para toda a sociedade; (b) cada sistema social funcional tem uma marca, um traço característico, uma forma, um código comunicativo singular e binário que organiza, delimita e mantém a identidade e as relações internas do sistema; e (c) os sistemas sociais funcionais relacionam-se de forma independente e autônoma

com os sistemas biológicos e psíquicos, de modo que o homem (em sua expressão orgânica e psíquica) constitui ambiente dos sistemas sociais.

É importante destacar que o desenvolvimento de meios de comunicação simbolicamente generalizados ocorre, apenas, em sistemas de alta complexidade (elementos e linguagem complexos); e os códigos binários, ao mesmo tempo em que preservam a forma do sistema (definida pela comunicação que resulta na diferenciação sistema-meio), criam uma estrutura de comunicação (*medium*) que tem dupla função: (a) realizar as operações internas do sistema; e (b) garantir que essas operações observem a diferenciação da forma (NEVES, 2005, p.29).

Neves (2005, p.29) reforça que "tanto o *medium* quanto a forma têm de garantir essa diferenciação entre sistema e ambiente", mas, no caso da forma, "os elementos estão conectados estritamente, ou seja, compõem uma estrutura definida e observável, os sistemas sociais e suas fronteiras"; e no caso do *medium*, "os elementos se conectam sobre determinadas estruturas, mas a conexão se desfaz no momento seguinte, já que o *medium* funciona como um excipiente de sentido, de processos comunicativos e da forma".

Nesse sentido, para Luhmann (2010a, p. 293-301):

(a) A comunicação não se desfaz de algo, ao contrário, ela tem um caráter de multiplicação e não de perda;

(b) A identidade da comunicação não está na qualidade da informação, mas sim na igualdade ou semelhança referencial entre os envolvidos no processo comunicativo, de modo que "o ato de entender a comunicação atesta uma distinção entre o valor da informação e o seu conteúdo, separando-o das razões que foram selecionadas para partilhar a referida informação" (LUHMANN, 2010a, p.297); e

(c) Ao invés da simultaneidade do ato de comunicar, a ilusão da simultaneidade do não simultâneo, a partir do desenvolvimento da escrita e, na contemporaneidade, com modos de comunicação que desafiam a temporalidade da informação, uma vez que ficam armazenadas em "memórias virtuais coletivas" como a internet e outras redes de informação e comunicação específicas. Sendo assim, para Stockinger (2003, p.9): "[...] sem comunicação, a informação efetiva, aquela que realmente 'faz a diferença', fica encoberta, indistinguível, apenas armazenada em memória psíquica e arquivos mediáticos. Ela é apenas informação potencial, e não chega a ser significativa, ela não se torna real, cinética, movimento". Para

este autor a informação não tem outra maneira de se movimentar e se expressar a não ser em forma de comunicação.

Neves (2005, p.27) esclarece que “todo processo comunicativo está inscrito no campo da semântica (*semantik*), ou seja, não na forma da linguagem, mas na do sentido que é dado às seleções de informação, participação e compreensão”.

Desse modo, a organização autorreferencial vincula-se à construção de *sentido* do sistema social de duas formas: (a) enquanto elemento participante da dotação de sentido, por meio do repertório do sistema; e (b) como elemento resultante da produção interna do sentido, ao selecionar as operações internas possíveis e deixar na virtualidade outras possibilidades operativas.

Segundo Luhmann (2006a, p.27-28; 36; tradução nossa), nenhuma operação da sociedade pode surgir sem fazer uso do sentido, pois: “[...] o sentido se produz exclusivamente como sentido das operações que o utilizam; se produz, portanto, somente no momento em que as operações o determinam, nem antes nem depois”. Luhmann acrescenta que “[...] é um produto das operações que o usam e não uma qualidade do mundo devido a uma criação, fundação ou origem. [...] o sentido só pode reproduzir-se como forma”.

O sentido apresenta dupla função: (a) estruturar internamente o sistema, para fins de criação do repertório que consolida a autorreferência; e (b) servir de informação e provocar irritações (ruídos) em outros sistemas, estimulando a evolução do sistema, individualmente, e da sociedade.

O sentido é o elemento ordenador e regulador dos sistemas e do mundo, de modo que os sistemas organizam-se baseados no sentido. A noção comum de sentido é o que define os limites do sistema, mas este elemento sozinho não é suficiente, ele precisa de um conjunto de fatores como normas, valores e metas, mecanismos reguladores que criam uma ordem de preferência de um sistema social (MATHIS, 1998, p.5).

Luhmann distingue três dimensões no processo de dotação do sentido (LUHMANN, 2006b; 2010a; NEVES, 2005, p.45-46; BECHMANN; STEHR, 2001, p.197):

(a) *Dimensão material ou funcional*: corresponde à diferença entre sistema e meio que consiste na seleção de elementos que compõem o sistema e sua autorreferência. Estas distinções não são estáveis e a constituição do ambiente depende dos componentes do sistema.

(b) *Dimensão temporal*: refere-se à diferença entre os aspectos estruturais e variáveis de um processo comunicativo, entre o que é e o que era, ou entre o que é e o que poderia ser diante das contingências dadas. Luhmann denomina de evolução (e não progresso) à diferença entre passado e futuro; e

(c) *Dimensão social*: diferencia os participantes do processo comunicativo e concebe esta dimensão como da comunicação e da mídia, constituída pela distinção entre Alter e Ego (não utiliza a semântica tradicional europeia de pessoa e sujeito).

O sistema social, ao construir internamente seu sentido, procede à distinção sistema-meio e estabelece a base de sua autorreferência; desse modo, consolida-se e desenvolve-se enquanto sistema por meio de um processo constante de seleção entre o que permanece e o que é mantido como possibilidade do sistema (operações internas dotadas de sentido e autorreferência, presentes no repertório do sistema) e do processo relacional com outros sistemas.

Para Neves (2005, p.50), "a autorreferência ocorre na produção interna de sentido, mas também ocorre porque há produção interna de sentidos: porque produz internamente seus sentidos, o sistema pode realizar a autorreferência, que se consolida na próxima construção interna". Este autor enfatiza que "a dotação interna de sentido é a chave para o desenvolvimento do sistema. E o sistema se desenvolve apenas porque em algum momento se torna capaz de realizar isso".

Os eventos comunicativos são controladas internamente por programas flexíveis, complementares aos códigos binários de evolução dos sistemas e aos meios simbolicamente generalizados, que dependem do direcionamento do sistema ao longo de seu processo de evolução, atuando na redução das contingências da comunicação. (NEVES, 2005, p.34-35).

O código binário apóia-se nos "programas", que são a atribuição a um lado do código binário. No sistema direito, por exemplo, os programas que definem o que é ou não lícito são as leis; na ciência, as teorias científicas; e no sistema político, dependendo do sistema político adotado, as regras que definem o processo eleitoral (eleições) ou o alcance do poder (governo).

A consequência da realização do processo comunicativo é a geração de novos processos de comunicação, de modo que a compreensão não consiste em mera transferência de ideias de uma consciência para outra consciência, mas, sim, em pré-condição para realização de comunicações posteriores, daí a afirmação de Luhmann (2006a, p.39; 44) que

“comunicação gera comunicação” e que “é graças à comunicação que a sociedade consegue criar suas estruturas sociais” e que “sem comunicação não existem relações humanas nem vida humana propriamente dita”. Em resumo:

(a) Os sistemas sociais são baseados no sentido e dotados de autorreferência: reproduzem seus elementos e estruturas por meio de seus próprios elementos; dependem das operações anteriores (comunicação) e as operações atuais condicionam as operações futuras (auto-organização), construindo seu próprio repertório;

(b) São sistemas operacionalmente fechados que atuam exclusivamente dentro das fronteiras do sistema e não entram em contato com o meio. Neste sentido, são sistemas autônomos ou independentes do meio e recorrem a ele para obter dados e informações necessárias ao próprio sistema, sendo que o ambiente tem a capacidade de perturbar (irritar) o sistema que, a partir das possibilidades de sua estrutura e de seus elementos operacionais, adapta-se ao meio para evoluir e modifica via *autopoiesis* sua própria estrutura. Isto quer dizer que qualquer mudança na estrutura do sistema é resultante de operações internas e não do meio; e

(c) A comunicação é a operação básica que gera continuamente comunicação. Neste sentido, os sistemas sociais são constituídos por processos comunicativos singulares, processados por códigos binários específicos, que realizam a diferença entre sistema e meio.

#### **2.2.4 Interação, Organização e Sociedade**

Na complexidade atual, sinteticamente, a sociedade resume-se à totalidade de formas singulares de comunicações processadas nos diversos sistemas sociais; ou seja, o crescimento geométrico do número de elementos internos do sistema gera um crescimento exponencial das relações possíveis entre esses elementos, obrigando o sistema a realizar seleções (no âmbito do processo comunicativo) para continuar operando, diante da sua incapacidade de executar todas as operações possíveis (LUHMANN, 2005; 2010a).

Luhmann identifica três formas distintas de sistemas sociais: (a) interação; (b) organização; e (c) sociedade (Figura 1).

A *interação* tem baixo grau de complexidade na medida em que a comunicação se processa com a presença corporal dos participantes. Neste sistema social, somente uma pessoa

fala e apenas um tema é abordado por vez<sup>26</sup>. O sistema *organização* condiciona regras e normas à entrada e saída de seus membros, ou seja, qualifica a participação de seus membros. Uma vez dentro deste sistema, os participantes, obrigatoriamente, aceitam as normas, a estrutura, a hierarquia e o funcionamento da organização, limitados à fronteira do sistema. Mathis (2005, p.85) esclarece que “existem pré-requisitos para ser ou não ser sócio de uma instituição”.

Duas ressalvas: (a) os comportamentos gerados no interior da organização são independentes dos motivos que levaram os membros a participar da organização; e (b) a quebra de regras ou normas da organização possibilita a exclusão de seu integrante.

A *sociedade* “é o sistema social omnicomprensivo que ordena todas as comunicações possíveis entre os homens” e “não se compõe de seres humanos, se compõe de comunicações entre os homens”; a sociedade é a totalidade (soma total) das comunicações que envolvem o mundo ou os sistemas sociais como sociedade global. (LUHMANN, 2007; MATHIS, 1998).

Nas palavras de Bechmann e Stehr (2001, p.192), a sociedade é a “redução comunicativa definitiva possível que separa o indeterminado do que é determinável, ou o que é processável da complexidade improcessável”. Em síntese: não existe comunicação sem sociedade e sociedade sem comunicação (LUHMANN, 2010a).

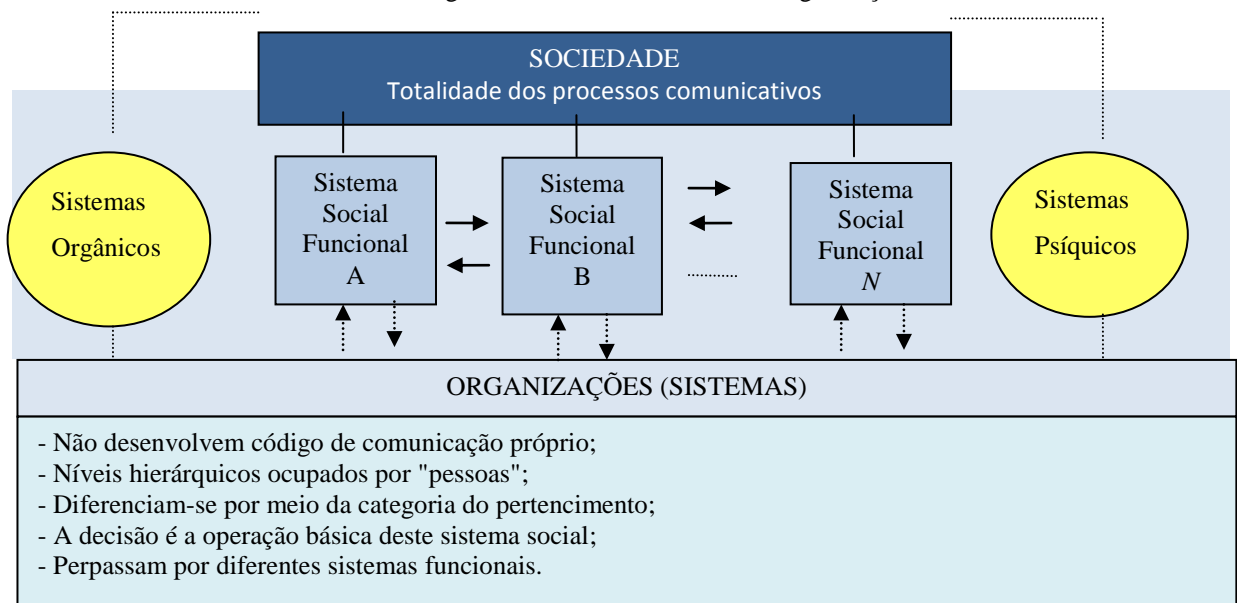
Essa é uma forma inovadora de olhar a sociedade e configura-se em importante mudança teórica, uma vez que se contrapõe ao pressuposto metodológico da sociedade formada por pessoas e relações de pessoas. É importante ressaltar que nos sistemas sociais a delimitação entre sistema e meio não é estática, ao contrário, os elementos internos do sistema e suas respectivas quantidades e operações resultam de um processo de comunicação intenso e dinâmico que ocorre no interior do sistema e que é simultâneo à formação de outros sistemas; o sistema se auto-organiza, constantemente, em um intervalo temporal, a partir de operações sucessivas que se processam no interior do sistema.

A sociedade desenvolve processos comunicativos diferenciados (executados por “meios de comunicação simbolicamente generalizados”) no interior de sistemas sociais funcionais autopoieticos que realizam operações intra e intersistêmicas (acoplamento estrutural) e auto-observações e observações externas simultâneas, e provocam mudanças (evolução) improváveis e imprevisíveis na conformação da sociedade (Figura 3).

---

<sup>26</sup> Na atualidade, dada a virtualidade da interação mediada por computadores, acredito que a presença corporal deixou de ser requisito obrigatório para este tipo de comunicação.

Figura 3 – Sistemas funcionais e organização.



Fonte: Elaborado pela a autora (2011).

A sociedade é definida como um conjunto mais abrangente de comunicação, de modo que fora da sociedade não há comunicação e sem comunicação não há sociedade. A sociedade é definida como a totalidade das comunicações que envolve o mundo todo e constitui a sociedade global.

Mas, apesar desse entendimento, Luhmann não nega e se propõe a explicar as diferentes configurações da sociedade nas várias regiões do mundo (MATHIS, 1998, p.8). Para tanto, é necessário compreender mais detalhadamente as especificidades da comunicação no contexto da teoria de sistemas sociais.

Na complexidade atual, sinteticamente, a sociedade resume-se à totalidade de formas singulares de comunicações processadas nos diversos sistemas sociais; ou seja, o crescimento geométrico do número de elementos internos do sistema gera um crescimento exponencial das relações possíveis entre esses elementos, obrigando o sistema a realizar seleções (no âmbito do processo comunicativo) para continuar operando, diante da sua incapacidade de executar todas as operações possíveis (LUHMANN, 2005a; 2010).



Em oposição às abordagens das organizações sociais<sup>27</sup> centradas em “pessoas” e “sujeitos sociais”, Luhmann (2006a; 2006b) apresentou um olhar inovador ao considerá-las como sistema social e não como um fenômeno universal, presente em todas as sociedades, mas como resultado de processo evolutivo que pressupõe alto nível de desenvolvimento (LUHMANN, 2006a; 2006b; SOARES, 2006, p.7).

A organização deixou de ser vista como a soma de seus elementos: recursos humanos (pessoas), recursos financeiros (executar ações), recursos econômicos (multiplicar riquezas), recursos materiais (máquinas e equipamentos), clientes, fornecedores, tecnologia, departamentos/diretorias/coordenadorias etc., e passou a ser vista na perspectiva de acoplamento estrutural com o ambiente (sistemas sociais e psíquicos), acoplamento este apoiado na “irritação”, no “ruído”, no “conflito” e não no “consenso” ou na “harmonia” entre os envolvidos (CURVELLO; SCROFERNEKER, 2008, p.4).

Curvelo e Paris (2009, p.1), apoiados na Teoria de Sistemas Sociais, entendem a organização “como um sistema que está em relação interdependente com um sistema maior, a sociedade, e com uma gama de outros sistemas, como indivíduos e outras organizações”. A organização, como sistema, constrói a sua própria complexidade; não é uma entidade estável, mas processual, formada a partir de eventos que se sobrepõem e que podem alterar uma decisão já tomada, ou decidir de maneira nova, diferente, mas sempre há abertura para a contingência ou o indeterminado, como forma de projetar o futuro (CURVELLO; SCROFERNEKER, 2008, p.7-8).

A importância da organização em Luhmann reside em sua capacidade de operar em vários sistemas funcionais ao mesmo tempo. Mas, em linhas gerais, apresentam características que as diferenciam de outros sistemas autopoieticos, tais como (LUHMANN, 2007; CURVELLO; SCROFERNEKER, 2008; NEVES, 2005, p.63-65; SOARES, 2006):

- (a) estruturam-se em níveis hierárquicos;
- (b) as posições hierárquicas são ocupadas por sistemas psíquicos que corporificam o sistema-organização;
- (c) não desenvolvem um código de comunicação próprio e diferenciam-se por meio da categoria do “pertencimento” à organização: membro ou não membro da organização

---

<sup>27</sup> As organizações foram estruturadas na passagem do século XIX para o século XX, no contexto da visão de racionalidade científica do mundo que privilegia a ordem, a lei, a máquina, a sistematização e o controle do real.

(exemplo: sindicatos, empresas, partidos políticos, funcionário público de órgão estadual, federal ou municipal etc.);

(d) a comunicação ocorre dentro da estrutura hierárquica da organização que delimita posições e diferenciações internas;

(e) os programas indicam as regras básicas da organização;

(f) a decisão é a operação básica da organização;

(g) o alcance dos objetivos da organização está vinculado ao comportamento de um sistema individual (sistema psíquico);

(h) apresentam uma relação de interdependência e não de dependência;

(i) nem todas integram sistemas ascendentes (por exemplo, uma organização multinacional, assim como não está vinculada a um único espaço territorial, perpassa diferentes sistemas sociais funcionais);

(j) mantém contato com vários sistemas (sociais, orgânicos, psíquicos e máquinas);

(k) processam intensas trocas comunicacionais (*medium*).

Mas, a organização, tal qual um organismo vivo, enfrenta em seu cotidiano situações de ordem/desordem, certeza/incerteza, sucesso/fracasso; o embate permanente das (im)possibilidades e (im)probabilidades provoca movimentos de auto-organização e autoprodução/autorreprodução, em um contexto de contigência e risco. A organização não desconsidera a ordem, o determinismo, a clareza de suas ações, apenas esses atributos não são suficientes para dar conta da complexidade das alterações de cenários, decorrentes da imprevisibilidade do novo que ressignifica as ações e práticas organizacionais (MORIN, 2006, p. 83; CURVELLO; SCROFERNEKER, 2008, p.6-7).

Para Luhmann (2006b), enquanto sistema autopoietico, a organização emerge em um contexto de acoplamento estrutural (Apêndice E), sendo exemplo emblemático dessa situação, ainda que não claramente visível, na medida em que sistemas psíquicos corporificam a organização: (a) por meio do pertencimento à organização e preenchimento de seus níveis hierárquicos; (b) determinando o alcance (ou não) do objetivo da empresa; (c) no processo de tomada de decisão (funções determinadas).

Por exemplo: a universidade é uma organização que opera, por meio da comunicação, em um sistema funcional complexo, o sistema educação (este fato não implica em relação de

dependência) e relaciona-se com outros sistemas funcionais, como o sistema político (verba orçamentária destinada ao ensino superior), o sistema econômico (desenvolvimento de marcas e patentes) etc. Mas, a despeito dessas relações com outros sistemas funcionais, o objetivo da organização universidade - ensinar, pesquisar, produzir conhecimento científico - só é alcançado mediante a atuação de professores e alunos, em uma situação (invisível) de acoplamento estrutural.

Para compreender as relações que ocorrem entre as organizações e os sistemas funcionais, é necessário observar quais implicações as especificidades do processo comunicativo provocam nas organizações, em especial na “necessidade de controle mínimo das comunicações para que estas irrite outros sistemas em benefício da organização” (SOARES, 2006, p.3); e, cf. Luhmann (2006b; 2010), as organizações são os únicos sistemas sociais que tem a possibilidade de se comunicam com os sistemas de seus ambientes.

### **2.2.5 Relações intersistêmicas e observação**

Para Luhmann (2010a), a construção do sistema repousa não só na ordenação interna de peças, mas em interações contínuas do sistema com seu ambiente. Desse modo, interessa-se pelas relações e irritações que ocorrem entre os sistemas sociais funcionais (relações intersistêmicas) e seus processos de diferenciação e evolução. Nesse sentido:

(a) o sistema não interage com o meio, o sistema seleciona estímulos do ambiente e, a partir de seus elementos internos, provoca alterações em sua estrutura interna (auto-organização);

(b) existe uma relação de dependência, embora assimétrica, entre os sistemas psíquicos (pensamento) e os sistemas sociais (comunicação), porque, embora a comunicação possa sofrer interferência da consciência, não há mistura de autopoiesis entre os dois sistemas, uma vez que o sistema psíquico existe independentemente do sistema social, mas o inverso não é verdadeiro (LUHMANN, 2010a).

Esse ponto enfatiza uma mudança teórica significativa, pois o homem, enquanto sistema biológico e psíquico, ao ser excluído dos sistemas sociais, perde sua centralidade na análise da sociedade: é a comunicação, enquanto operação básica de funcionamento da sociedade, que define a sociedade, e não o homem.

Por fim, um sistema relaciona-se com outros sistemas mais complexos que ele sem precisar entender a complexidade ou a forma de organização do sistema com o qual se relaciona, ou seja, o sistema utiliza estruturas mais complexas que as suas sem precisar entender a lógica de funcionamento do sistema ao qual se encontra acoplado.

O acoplamento estrutural, sinteticamente, é o principal mecanismo pelo qual um sistema autopoético influencia outro sistema, no limite do sistema com o ambiente; mas, em determinadas situações, sistemas sociais complexos, consolidados, autopoéticos e funcionais sofrem influências externas, como no caso das organizações (Apêndice E).

Na teoria de sistemas sociais, a observação passa pela distinção sistema-meio e pela circularidade da própria observação, ou seja, a observação reproduz a si mesma ao produzir a observação. A primeira diferenciação refere-se ao ato de observar (operação) e ao observador (sistema) e, neste sentido, ressalto que o observador não é um sistema psicológico ou uma consciência, mas sim um sistema. Mas, para que o observador observe as operações ele mesmo tem que ser uma operação, de modo que (a) o observador faz parte do mundo que deseja observar ou descrever; (b) ele mesmo se constrói no momento em que estabelece as conexões da operação; e (c) é um sistema estruturado que se diferencia do meio (LUHMANN, 2010).

A observação do sistema ocorre em dois níveis: (a) a auto-observação, a partir do interior do sistema social, sendo necessário o desnivelamento temporal ou estrutural; e (b) a observação a partir de um ponto externo ao sistema.

Na primeira situação, se por um lado o sistema se auto-observa para produzir sua autorreferência, desenvolvendo suas estruturas e racionalidade, por outro lado a autorreferência pressupõe a auto-observação e a observação do ambiente - que se apresenta desorganizado e compartimentado - como forma de proceder à diferenciação sistema-meio e estabelecer a fronteira entre eles, possibilitando a auto-organização do sistema. Além disso, a observação do ambiente é, também, um pressuposto para o fechamento operacional do sistema.

Luhmann classifica a auto-observação em três tipos: (a) a autorreferência basal, relativa à diferenciação de um elemento do sistema; (b) a autorreferência processual (reflexividade) que corresponde à diferenciação de um elemento do processo que leva em conta a variação de tempo; e (c) à diferenciação sistema-meio (reflexão).

Na segunda situação, o sistema é observado por outros sistemas, i.e., diferentes sistemas sociais funcionais realizam observações simultâneas a outros sistemas e ao ambiente. O sistema que observa apresenta as seguintes características:

(a) Todo sistema observador é também um sistema autopoietico, portanto, a ele se aplicam as características desse tipo de sistema (produção de sentido, autorreferência, fechamento operacional e autonomia);

(b) A observação é realizada de acordo com o código (diferenciado e binário) usado pelo sistema observador, o que equivale dizer que há diferentes descrições do funcionamento de um mesmo sistema; ou seja, as observações realizadas pelos sistemas variam conforme a “visão de mundo” do sistema que observa<sup>28</sup>;

(c) Nesse sentido, o resultado da observação externa difere do resultado da auto-observação e as observações externas, além de apresentarem diferentes pontos de observação que variam conforme o caráter dos sistemas sociais funcionais, apresentam, também, diferentes níveis de observação (1<sup>a</sup>. e 2<sup>a</sup>. ordem);

(d) Os observadores de 1<sup>a</sup>. ordem possuem um “ponto cego” no processo de observação que não lhes permite ver completamente o funcionamento do sistema como um todo. As observações resultantes pertencem ao ambiente do sistema e geram “ruído” ou “irritação” ao sistema observado, que pode selecioná-las ou não para serem usadas em suas operações internas.

O ponto cego é um ponto de invisibilidade que garante a unidade da diferença: “[...] ninguém pode se observar a si mesmo, como aquele que opera a diferença, pois desse modo teria que tornar-se invisível para si mesmo, caso pretendesse efetuar a observação” (LUHMANN, 2010, p.159).

(e) Os observadores de 2<sup>a</sup>. ordem - que contemplam o processo de observação de um sistema observador - conseguem visualizar o “ponto cego” dos observadores de 1<sup>a</sup>. ordem; mas, os observadores de 2<sup>a</sup>. ordem também possuem um “ponto cego”, visível apenas para os observadores de 3<sup>a</sup>. ordem, e assim sucessivamente, para  $n$  observadores.

O importante a destacar é que a observação de 2<sup>a</sup>. ordem realiza-se sobre um observador e implica em focalizar as distinções empregadas por um observador; e é, ao mesmo

---

<sup>28</sup> “O que se observa depende do observador”, disse Maturana, H. (2000), em texto de mesmo título publicado In: THOMPSON, W. (2000).

tempo, uma observação de 1<sup>a</sup>. ordem especializada no ganho de complexidade (LUHMANN, 2010).

Para Luhmann (2010a), não existe uma localização privilegiada que garanta um tipo exclusivo de observação e análise social. Ao contrário, há uma variedade de pontos de observação, assim como há vários sistemas autônomos que desenvolvem diversos tipos de relações intra e intersistemas, sem necessidade de legitimação externa. Em suas palavras (LUHMANN, 2006a, p.21-22), "a sociedade moderna é um sistema policontextual que permite um sem número de descrições acerca de sua complexidade. Por isso, dificilmente poderá esperar-se da investigação que possa impor socialmente uma descrição monocontextual – pelo menos tratando-se da teoria da sociedade".

Juntas, a auto-observação e a observação externa (de um sistema por outro e do sistema ao ambiente) “possibilitam e são possibilitadas pelo fechamento operacional dos sistemas” e geram processos comunicativos a partir de suas operações internas e da seleção que o sistema realiza em relação ao ambiente, resultando em internalização de elementos presentes no ambiente (informações), oriundos dos processos de observação (NEVES, 2005, p.40-1).

Para Luhmann (2010a), a sociedade atual é fragmentada e policêntrica, vive-se o fenômeno da policontextualidade no qual não existe um elemento central ou um único sistema que dê sentido a toda a sociedade<sup>29</sup>. Não existe sobreposição de sistemas sociais em termos de hierarquia, o que equivale dizer que um sistema não tem autonomia sobre os outros sistemas, isto é, os sistemas não conduzem uns aos outros.

Mathis (2005, p.86) esclarece que "[...] a sociedade moderna é composta de visões diferentes, situadas dentro desses sistemas funcionais, onde cada sistema tem uma visão específica do mundo e acha que a sua visão é a visão do mundo inteiro". Deste modo, "[...] como são vários sistemas funcionais, há várias visões do mundo que existem ao mesmo tempo e não existe mais uma única visão do mundo".

A evolução de um sistema é autocentrada e só é possível porque, paradoxalmente, o sistema está imerso em um ambiente repleto de outros sistemas que produzem estímulos e irritações que podem ser selecionados pelo sistema e colaboram em seu processo evolutivo (LUHMANN, 2010a; NEVES, 2005, p.10).

---

<sup>29</sup> Para Luhmann (2007, p.43-4), a sociedade não possui um órgão central e essa ausência evoca uma questão teórica e política fundamental no presente: pode-se tolerar a ideia de uma sociedade carente de centro? E, nesse caso, existem as condições para o estabelecimento de uma política democrática efetiva?

O conceito de evolução de Luhmann difere da visão tradicional de progresso ou sequência de níveis evolutivos. A evolução do sistema, e da sociedade como sistema geral, é resultado de uma composição de eventos imprevisíveis, não planejados, originários dos processos de seleção, transformação e reestabilização das estruturas internas do sistema, que resultam em um ganho evolutivo indeterminado, vinculado ao aumento da complexidade e à nova organização das estruturas do sistema (LUHMANN, 2006b; 2010a; NEVES, 2005).

A evolução do sistema materializa-se quando ocorrem três condições vinculadas reciprocamente (NEVES, 2006): (a) variação; (b) seleção; e (c) reestabilização ou retenção. A variação é a reprodução desviante dos elementos por meio dos elementos do sistema; a seleção de estruturas possibilita a reprodução do elemento inovador, mas ainda assim a evolução não se completa; e a reestabilização assegura à estrutura inovadora duração e capacidade de resistência. A diferenciação entre estas funções está vinculada ao grau de evolução ou complexidade social.

### 2.3 O PLANEJAMENTO DA SOCIEDADE: REFLEXÕES

Segundo Assche e Verschraegen (2008), Luhmann tem muito a oferecer para a reflexão teórica do planejamento, uma vez que dispõe de categorias inovadoras para analisar os limites e possibilidades da prática do planejamento governamental. Contudo, a teoria luhmanniana tem sido pouco utilizada com essa finalidade. Mesmo quando são realizadas abordagens que relacionam a teoria da complexidade com a teoria do planejamento - a exemplo o ensaio de Byrne (2003) que defende a teoria da complexidade como o caminho para integrar ciência com a prática social do planejamento - ainda assim não se referem à teoria de sistemas sociais. Seja pelo alto nível de abstração teórico, pela baixa popularidade nos países anglo-saxões ou pela visão sombria da racionalidade moderna, a posição de Luhmann com relação ao planejamento não tem sido considerada relevante e ainda não foi amplamente discutida (ASSCHE; VERSCHRAEGEN; 2008).

No final da década de 1990, Luhmann escreveu que a teoria do planejamento encontrava-se em estado desolador e que por décadas teve que lidar com o problema da complexidade; todavia, isto não implica que a sociedade não necessite mais de planejamento, ao contrário, "é difícil, quase impossível, abandonar a noção de condução e deixar o futuro vir como vier" (ASSCHE; VERSCHRAEGEN, 2008, tradução nossa).

Embora aparentemente, para Luhmann, a reconciliação entre planejamento e sociedade esteja perdida, ele afirma que tem esperança de encontrar melhores soluções para enfrentar a complexidade, apoiado no uso de métodos e na construção de modelos ou simulações que favoreçam uma adaptação lenta da sociedade ao planejamento, como forma de acostumar-se a ser planejada (ASSCHE; VERSCHRAEGEN, 2008, p.264).

Nesse sentido, para Luhmann existe um dilema: ao mesmo tempo em que é impossível abandonar a noção de planejamento da sociedade, a idéia tradicional de coordenação posta pelo planejamento centralizador não é mais possível diante da complexidade social atual, do entendimento da sociedade como o sistema social global que envolve todos os outros sistemas, sendo que cada sistema social tem uma descrição particular de mundo que não é mais importante que as descrições feitas pelos outros sistemas sociais.

Mas, cada sistema funcional tem um código comunicacional (autorreferência) que determina o fechamento operacional. Deste modo, a comunicação não é a simples transferência de uma representação mental a partir de um emissor para um receptor. Luhmann enfatiza a autonomia comunicativa dos sistemas sociais enquanto realidades autônomas, mas dependentes, ainda que não determinadas pelos sistemas psíquicos e orgânicos (acoplamento estrutural). Estes sistemas cooperam dentro do mesmo meio e irritam-se mutuamente.

A questão é que a seleção dos sistemas psíquicos (pensamentos) e dos sistemas sociais (comunicação), bem como a determinação de seus significados, precisa ser compreendida como processos guiados por referências a dois contextos diferentes: pensamento e comunicação. De modo que cada sistema opera com distinções próprias, incompatíveis com outras distinções, ou seja, a distinção de um sistema não contamina a autopoiesis de outros sistemas.

Isto quer dizer que, no âmbito do planejamento, os diferentes sistemas sociais funcionais, tais como saúde, educação, arte etc., dentro de comunicações próprias, geram diferentes visões sobre o plano e estão vinculados a todos os outros tipos de comunicação realizadas ao longo do discurso legal de um plano. Qualquer comunicação se encaixa em uma rede mais ampla de comunicações e os diferentes significados ligados ao plano não se tornam um único significado para todos os envolvidos, mesmo que haja momentos comuns quando todos interagem.

Essa multiplicidade de observações, ainda que diversa, é limitada e conduz a “pontos cegos” que fazem com que os sistemas sociais ou as organizações nem sempre se reconheçam



na prática do planejamento. Por exemplo, os empresários reclamam que o plano não corresponde a suas necessidades; os movimentos sociais reivindicam serem ouvidos; os políticos lamentam o desconhecimento das restrições orçamentárias e legais dos cidadãos com relação ao planejamento etc. O fato de os sistemas sociais serem independentes uns dos outros não interfere na participação, mas limita o atendimento ou a explicação das queixas apresentadas pelos sistemas sociais (ASSCHE; VERSCHRAEGEN, 2008).

A distorção reside na necessidade de cada sistema social de reconstruir o plano de acordo com o seu próprio código e lógica (comunicação). Mas, os eventos comunicativos gerados em cada sistema são reinterpretados e traduzidos em outros sistemas, desencadeando irritações e incompreensões nas respectivas cadeias comunicacionais. Em resumo, o que é considerado válido em um sistema pode ser inválido em outro, e assim sucessivamente, de acordo com a lógica de cada sistema (ASSCHE; VERSCHRAEGEN, 2008).

Nesse sentido, as várias tentativas de reconstruir e traduzir os eventos comunicativos de cada sistema, em termos de planejamento, geram mal entendidos, e a redução de um sistema para outro é contraproducente para ambos os sistemas, pois a capacidade dos sistemas para criar versões internas das comunicações de outros sistemas é improvável e incerta.

Nesse sentido, qual é o papel do planejamento público, e da organização que detém a função de conduzir este planejamento, em uma sociedade constituída por vários sistemas sociais funcionais (política, economia, ciência, arte etc.), autopoieticos, independentes, não hierárquicos, submetidos às suas próprias lógicas e guiados por códigos comunicativos diferenciados? Como questionar o entendimento da sociedade como hierarquicamente estruturada e que tem o Estado no topo desta hierarquia? Como desafiar a centralidade do planejamento público que pretende controlar todos os outros sistemas funcionais e organizações governamentais?

Por conta da diferenciação funcional, não há centro na sociedade e os diferentes sistemas sociais não podem ser controlados ou dirigidos pelo planejamento ou por uma organização. Neste sentido, nem mesmo o planejamento é central para a sociedade e sua função é articular a comunicação estabelecida em cada sistema funcional ou organização, o que equivale dizer que o sentido do planejamento é conectar e relacionar os vários códigos comunicativos cabíveis no discurso do planejamento: este emerge como atividade altamente complexa, improvável, incerta e contingente (ASSCHE; VERSCHRAEGEN, 2008).

Desse modo, o planejamento atual consiste na implantação de um novo modelo apoiado na condução indireta dos sistemas sociais (rede), diante da multiplicidade de perspectivas que estão à disposição do planejamento atual e das contingências. Neste sentido, a sociedade está em estado constante de adaptação, cujas irritações ou perturbações no ambiente de um sistema desencadeiam mudanças neste e em outros sistemas, de modo que o sistema para manter-se enquanto sistema se auto-organiza (ASSCHE; VERSCHRAEGEN, 2008).

Como nos sistemas autopoieticos toda a informação é produzida internamente (não há entrada nem saída), todas as operações de condução são obrigatoriamente operações de autorreferência, auto-direção ou auto-governo, numa tentativa de reduzir a diferença entre a situação corrente e a situação desejada. Neste sentido, o planejamento só é possível por meio da influência dos diferentes processos auto-direcionais envolvidos em uma situação de planejamento e qualquer tentativa de planejamento processa-se por meio do auto-governo dos diferentes sistemas. O planejamento torna-se uma tentativa de influenciar e coordenar de modo indireto os vários processos de auto-direção e auto-organização dos diferentes sistemas sociais.

A teoria de Luhmann não se limita a criticar o planejamento na sociedade moderna, mas amplia a visibilidade dos pressupostos do planejamento ao reformular os problemas. Em um contexto marcado pelo surgimento de abordagens pós-modernas, pós-estruturalistas ou pós-positivistas, Luhmann discorda da tradição dominante do modelo racional, apoiado na centralização do planejamento e na implementação de objetivos previamente estabelecidos; no entanto, destaca a exigência de pré-condições sociais sobre as quais o planejamento deve ocorrer (ALLMENDINGER, 2002; ASSCHE; VERSCHRAEGEN, 2008).

Por fim, a diversidade dos sistemas funcionais, orientados por suas próprias funções, detentores de “seletividade comunicacional”, não impõe uma função como sendo mais importante do que outra, ou seja, não existe nem topo nem centro social. Desse modo, é interessante refletir sobre uma organização, no caso a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF), e sua possibilidade de conduzir de forma indireta o processo de planejamento governamental de diferentes organizações do executivo paraense que operam em diversos sistemas funcionais, com funcionalidades distintas (ciência, economia, direito, política, arte etc.) e processos comunicativos singulares.

### 3 ORGANIZAÇÃO POLÍTICA, GESTÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Luhmann (2006a), em todos os sistemas diferenciados cada subsistema tem três referências de sistema: (a) com relação ao sistema circundante global (sociedade); (b) com relação a outros sistemas; e (c) do sistema com ele mesmo (autorreflexão). Em suas palavras: “[...]. Dada a diferenciação funcional, cada subsistema (seja a política, a ciência, a economia, a família, a educação ou o direito) deve articular as suas três referências de sistema”. E acrescenta que essa articulação deve ocorrer da seguinte forma: “[...] a sua relação com a sociedade como *função* institucionalizada; a sua relação com os subsistemas vizinhos como *performance*, recebido como *input* e produzido como *output*; e a sua relação consigo próprio como *reflexão* ou *autorreflexão*” (LUHMANN, 2006a, p.112-113).

Conforme mencionado no capítulo anterior, a diferenciação funcional é característica da sociedade moderna que tem como operação básica a comunicação: a sociedade é a totalidade das comunicações globais e cada sistema funcional opera com seu próprio código (binário) de comunicação que lhe assegura uma forma peculiar de ver o mundo. Como existem vários sistemas funcionais, há várias e distintas visões sobre o mundo (policontextualidade). Nesse sentido, a presente pesquisa considera que:

Primeiro, o sistema funcional observado corresponde ao sistema político administrativo, descendente do sistema político. O sistema político opera com o código do poder/não poder, é regido por programas (formas de governo), constrói a sua própria estrutura comunicativa e atua por meio do Estado. O sistema político administrativo tem a função específica de gerar decisões coletivas obrigatórias para toda a sociedade e é o único sistema cujas decisões ultrapassam a sua própria fronteira, de modo que o sistema político administrativo é a forma concreta de atuação do Estado.

Um exemplo emblemático de decisões coletivas que ultrapassam a fronteira do sistema é a constituição: todos os sistemas brasileiros são regidos pela constituição federal, assim como, no âmbito das unidades federativas são regidas por suas respectivas constituições, além de outras decisões coletivas dispostas em leis, decretos, portarias, regulamentos etc.

O sistema político é por um lado forma e por outro resultado de sua própria atuação, de modo que o Estado é uma construção contingente da própria política (MATHIS, 2005). E ainda, o Estado é visto pela sociedade como o responsável por atender a todas as demandas

sociais, entretanto, a teoria de sistemas sociais não atribui ao sistema político uma posição privilegiada quanto à observação ou entendimento da sociedade. Não existe um sistema central, um único mecanismo ou um ponto privilegiado de observação do mundo.

Segundo, a pesquisa refere-se à temática de avaliação dos programas dos planos plurianuais do executivo paraense, inserida no contexto do planejamento do Estado do Pará, localizado em uma região de modernidade periférica do Brasil, a Amazônia. Neste caso, o Estado do Pará é a diferenciação segmentária do sistema político na esfera nacional/global e configura-se como uma nova diferenciação (terciária<sup>30</sup>).

Uma ressalva: seguindo o pensamento de Luhmann, a modernização é interpretada como o aumento da diferenciação entre as formas sociais de interação, organização e sociedade, cf. capítulo anterior. Nesse sentido, a "modernização regional" é a forma particular que a modernização assume no interior de uma região específica, i.e., a diferenciação funcional ou o formato que os sistemas funcionais assumem de acordo com as características e estruturas pré-existentes na região.

A modernização regional depende da maneira como o Estado nacional se comporta diante da região e, nesse caso, como a modernização traz consequências para a região, nem sempre nas regiões os sistemas funcionais operam com exclusividade de funções. O âmago dessa questão está no grau de integração dos sistemas funcionais regionais em relação ao sistema funcional nacional/global. Quando a integração entre estes sistemas é fraca, há a formação de sistemas funcionais corruptos, no sentido de que são sistemas que não funcionam dentro de uma lógica de diferenciação funcional completa que requer exclusividade de função (MATHIS, 2005, p.86-87).

Isto quer dizer que o sistema político paraense apresenta fraca integração com o sistema político nacional/global logo, cf. Mathis (2005), o problema regional não é a exclusão (uma vez que possui fraca integração com o sistema funcional nacional/global), mas sim a inclusão, ou seja, o fortalecimento da integração entre os níveis do sistema político.

E terceiro, o planejamento é um dos "programas" do sistema político administrativo e, nesse sentido, orienta a comunicação (poder/não poder) desse sistema que resulta na atuação concreta do Estado. Se o sistema político é "corrupto" ele permite a não exclusividade funcional também nessa atividade.

---

<sup>30</sup> Uma vez que os Estados nacionais são a diferenciação secundária da sociedade global, entendem-se as subunidades nacionais como diferenciação terciária.

O objetivo deste capítulo consiste em observar a avaliação de políticas públicas a partir das três referências iniciais postas ao sistema político administrativo, ciente de que a avaliação é uma das seleções operativas do planejamento governamental. De modo que este capítulo atende aos objetivos específicos da pesquisa de (a) sistematizar os parâmetros do planejamento nacional, no âmbito do movimento de Reforma do Estado e da implementação do Estado Gerencial; e (b) pesquisar os aspectos teóricos e metodológicos relativos à avaliação de políticas pública, bem como formatos avaliativos diferenciados.

Divide-se em três partes: (a) a primeira destaca, resumidamente, o novo modelo de planejamento advindo com a Constituição Federal (1988) e o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), considerando os condicionantes históricos nacionais e internacionais. Esta abordagem é importante para a pesquisa porque constitui a moldura institucional da qual emerge o processo avaliativo e busca relacionar os parâmetros do planejamento e da avaliação com o sistema circundante global (sociedade); (b) a segunda parte apresenta, também resumidamente, o processo histórico de avaliação de políticas públicas e abordagens teórico-metodológicas diversas, a exemplo dos formatos avaliativos implementados no Chile e na Colômbia, enquanto referência para a observação da sistemática de avaliação implementada no âmbito do executivo paraense, apresentada no capítulo 5; e (c) por fim, reflito sobre os limites e possibilidades da avaliação para a gestão pública, enquanto mecanismo de auto-organização do sistema político administrativo.

### 3.1 OS PARÂMETROS LEGAIS DO PLANEJAMENTO E DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No Brasil, a década de 1930 foi determinante para a criação e consolidação do Estado nacional e a organização do sistema político administrativo, mediante a racionalização de procedimentos operacionais, dentre os quais: (a) a padronização da função orçamentária vinculada ao planejamento; (b) o estabelecimento de conselhos e comissões com funções reguladoras, que posteriormente foram transformados nas empresas estatais que constituíram o núcleo central do modelo de substituição de importações; e (c) a implantação das primeiras carreiras públicas apoiadas no mérito profissional e no estabelecimento de critérios para ingresso no serviço público (ABRUCIO, 2002; NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1996, 1997a, 2002).

A consolidação e institucionalização legal do planejamento governamental, enquanto "programa" do sistema político administrativo, iniciou-se na década de 1960, com a criação do denominado sistema nacional de planejamento, e apresenta três "parâmetros" de inflexão que orientam a alocação do poder/não poder no âmbito da comunicação deste sistema: (a) a Lei nº. 4.320/1964 e o Decreto-Lei nº. 200/1967; (b) a Constituição Federal de 1998 que integrou planejamento e orçamento; e (c) um conjunto de legislações posteriores à Constituição Federal de 1988.

A Lei nº. 4.320/1964 criou a funcional programática<sup>31</sup>, seguida pelo Decreto-Lei nº. 200/67 que definiu o Orçamento-Programa como instrumento de planejamento estabelecendo a descentralização e fragmentação orçamentária.

O Decreto-Lei nº. 200/1967 representa um marco institucional, pois implementou a descentralização e a fragmentação orçamentária com a transferência de atividades da administração direta do Poder Executivo para autarquias, fundações, empresas públicas e economias de sociedade mista, com o intuito de flexibilizar a administração pública e obter maior operacionalidade nas ações governamentais com a sistematização, coordenação e controle dos processos decisórios e de resultados; e estabeleceu como princípio das ações governamentais a racionalidade administrativa, cujo principal instrumento é o orçamento-programa. Ambas as legislações foram elaboradas durante o período dos governos militares (1964-1985).

Esses parâmetros repercutiram no processo de comunicação e auto-organização do sistema político administrativo ao incorporar novos processos operativos e organizações. Entretanto, a despeito da originalidade do Decreto-Lei nº. 200/1967, e do seu caráter vanguardista no cenário internacional, a descentralização das ações governamentais e a criação de novas organizações não modificou a dinâmica do sistema político administrativo que permaneceu sem aplicação de concursos e sem o desenvolvimento de carreiras; e instituiu núcleos de eficiência na administração indireta, compostos por funcionários não concursados

<sup>31</sup> O código da classificação funcional-programática compõe-se de treze algarismos assim distribuídos:

Função (xx) – Programa (xxx) - Subprograma (xxxx) – Projeto/Atividade (xxxx):

xx	xxx	xxxx	xxxx
----	-----	------	------

O maior nível de agregação das ações de governo corresponde à Função (xx), que se desdobra em Programa (xxx) e, no caso de necessidade de maior especificação dos produtos finais, fragmenta-se em subprograma (xxxx). O Programa e/ou subprograma desdobra-se em Projeto e Atividade (xxxx) e estes em subprodutos e subatividades, que são o menor nível de agregação das ações do governo com destinação de recursos na Lei Orçamentária. Esta classificação foi instituída pela SEPLAN, por meio da Portaria nº 4, de 28 de janeiro de 1974, e reformulada posteriormente pela Portaria nº. 04, de 13 de março de 1975, atualizada pela Portaria nº. 24, de 14 de julho de 1976 ([www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br), acesso em 01.06.2011).

que conviviam com estruturas arcaicas e ineficientes na administração direta, apoiadas no clientelismo (ABRUCIO, 2002; NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1997a, 1997b, 2002).

As organizações da administração indireta nasceram apartadas das organizações da administração direta com carreiras, regimes salariais e *status* funcional diferenciados, caracterizadas por Nunes (1997) como "insulamento burocrático". Segundo este autor, formatou-se um modelo de convivência entre as gramáticas políticas<sup>32</sup> do clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos que dificultou a implantação dos parâmetros gerenciais reformista do Decreto-Lei nº. 200/1967.

A partir dos anos 1970, várias tentativas de reforma ou de processos de auto-organização do sistema político administrativo brasileiro foram realizadas, influenciadas por organismos internacionais que estimulavam a implementação de novos parâmetros gerenciais nos países em desenvolvimento.

De acordo com Ataíde (2002), nesse período, foram realizadas várias experiências de avaliação de políticas e programas, sobretudo na área social, por órgãos governamentais ou por consultorias contratadas, mas estavam focadas no desenho das políticas, por essa razão tinham pouca utilidade prática para a gestão e foram aplicadas, esparsamente, com metodologias distintas, impossibilitando a construção de séries históricas.

A partir da década de 1980, o processo de redemocratização brasileiro impulsionou a revisão de seus aspectos institucionais legais, mas, a transição democrática de 1985 interrompeu o processo de revisão das décadas anteriores e atribuiu a crise do Estado ao seu crescimento excessivo, enfatizando a necessidade de construir novas instituições e de rever as organizações estatais (BRESSER-PEREIRA, 1997a; 1997b; 2002).

Nesse sentido, a constituição Federal (1988), elaborada pelo Colégio Nacional Constituinte eleito em 1986 caracterizado pela multiplicidade partidária, tinha a pretensão de reformar o Estado Brasileiro de modo a garantir a permanência da democracia no país.

Resultado de ampla negociação política, a Constituição de 1988 absorveu pressões econômicas, políticas e sociais e formalizou coalizões para aprovação das matérias; e, ainda, incorporou discussões mundiais acerca da reforma do Estado ao incorporar parâmetros de gestão administrativa e princípios econômico-financeiros vinculados ao *New Public*

---

<sup>32</sup> Nunes (1997) identifica, a partir do Governo de Getúlio Vargas, quatro padrões de relação entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, que progridem de forma desigual através do tempo.

*Management* (NPM), ao mesmo tempo em que instituiu direitos sociais, individuais e coletivos, na expectativa de aproximar-se do ideário do *welfare state*, o Estado do Bem-Estar Social<sup>33</sup>.

O modelo de planejamento, orçamento e gestão, disposto no capítulo II (finanças públicas, art.165-169) da Constituição Federal (1988), apóia-se em três instrumentos que visam a integração entre planejamento e orçamento: (a) o Plano Plurianual (PPA); (b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (c) a Lei do Orçamento Anual (LOA); que unificaram os orçamentos públicos (fiscal, seguridade e de investimento das estatais) e substituíram o antigo Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), de caráter mais simbólico em termos de delimitação dos investimentos governamentais.

(a) A LOA, de iniciativa do Executivo, é elaborada anualmente e submetida à aprovação do Legislativo e compreende: o orçamento fiscal dos três poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas que a União detém maioria do capital social; e o orçamento da seguridade social de todas as organizações, fundos e fundações, instituídos e mantidos pelo poder público (Art.165).

A Lei orçamentária apresenta as políticas públicas a serem implantadas no exercício seguinte, dispostas em programas regionalizados, detalhados em Ação (Projeto ou Atividade) e discriminados segundo a Natureza da Despesa (Custeio ou Investimento), Fonte (Tesouro, Receita Própria, Convênio etc.) e Elemento de Despesa, em conformidade com o PPA e a LDO.

(b) A LDO, de iniciativa do Executivo, é elaborada anualmente e submetida à aprovação do Legislativo. Em linhas gerais, apresenta as metas e prioridades da administração pública; dispõe sobre a legislação tributária e a aplicação das agências financeiras de fomento; estima as receitas e despesas para o exercício seguinte; orienta a lei orçamentária com a definição de normas e prazos legais para o processo orçamentário; e articula o PPA com o Orçamento anual (Art.165).

(c) E o PPA, também de iniciativa do Executivo, é elaborado no primeiro ano de governo e submetido à aprovação do Legislativo. Sua vida útil inicia no segundo ano do

---

<sup>33</sup> O *welfare state*, ou Estado do Bem Estar social, iniciou-se nas décadas finais do século XIX e refere-se à rede de proteção social direcionada à população de um dado país. Dada a complexidade do tema, a evolução da política social adquiriu nova dimensão ao reconhecer os direitos dos cidadãos e assumiu distintos formatos espaciais.



mandato do governante e termina no primeiro ano do mandato subsequente para não ocorrer interrupções nas políticas públicas. Nele estão contidos os programas de governo para um período de quatro anos - expressões das prioridades governamentais e do modelo de gestão adotado - com respectivos valores financeiros, ações, produtos, metas e indicadores, com perspectiva de avaliação dos resultados alcançados (Art.165).

Uma vez formulado o PPA, a organização responsável pelo planejamento - no governo federal a elaboração é de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e no caso dos governos estaduais e municipais, em geral, a coordenação compete às respectivas secretarias de planejamento ou de gestão - acompanha o desempenho físico e financeiro dos programas na perspectiva de avaliá-los e revisá-los, em geral, anualmente.

A avaliação dos programas do PPA objetiva fornecer subsídios para a melhoria do processo orçamentário, implantando mecanismos de alocação associados a critérios de desempenho, bem como gerar insumos que possibilitem o aprimoramento contínuo do desenho de programas e do processo decisório das organizações.

O PPA foi criado para ser o principal instrumento de planejamento das ações governamentais estratégicas de médio prazo e estabelecer as diretrizes, objetivos e metas das organizações para todos os programas e despesas públicas, evidenciando o programa de trabalho do governo.

Entretanto, segundo Garcia (1997; 2000), a continuidade entre os governos não acontece e ocorre uma descaracterização do plano no governo posterior; e, ainda, o lapso temporal prejudica a avaliação dos planos no que se refere ao último ano do PPA. A inexistência de uma responsabilização dos governos pelas ações que o plano abrange resulta numa passividade dos Tribunais de Contas (órgão de controle), dificultando o exercício efetivo da fiscalização.

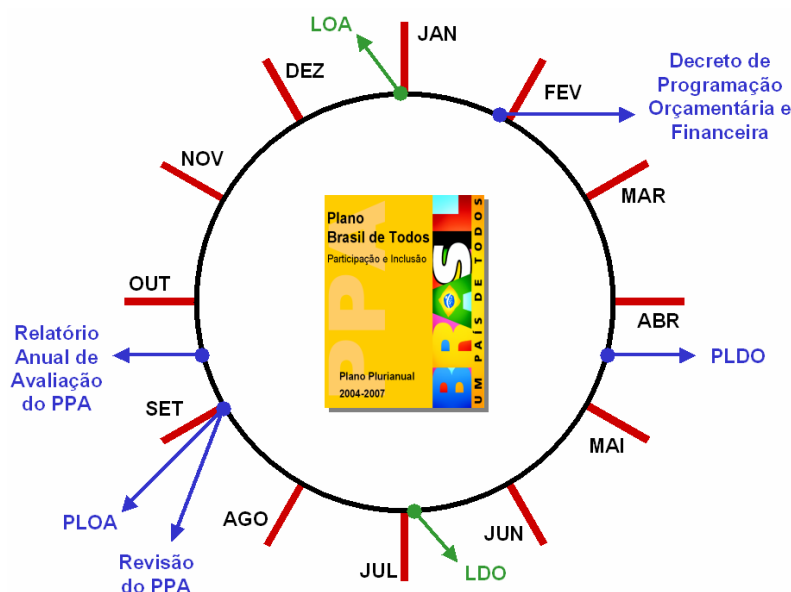
E ainda, a Constituição Federal (1998) previu a elaboração de lei complementar para regulamentar a LOA, LDO e PPA que são, obrigatoriamente, encaminhados ao poder legislativo para apreciação em datas determinadas, e constituem o parâmetro que norteia a execução das ações públicas em dado período de governo (Figura 4).

Observa-se que a Constituição Federal, enquanto marco legal da sociedade, pode ser observada a partir de duas visões distintas: (a) como “parâmetro às organizações do sistema

político administrativo”; e (b) como “decisões coletivas que ultrapassam as fronteiras do sistema político”.

Como "parâmetro às organizações do sistema político administrativo" a constituição de 1988 estabeleceu, de um lado, um sistema político administrativo centralizado, hierárquico e rígido, ao pretender desfazer as desigualdades estabelecidas entre a administração direta e indireta (insulamento burocrático) e consolidar os princípios de neutralidade e controle dos processos, visando a minimizar a prática clientelista presente nas relações entre o sistema político e seu ambiente. E de outro, e contraditoriamente, concedeu alguns privilégios, a exemplo das aposentadorias integrais com valores diferenciados da iniciativa privada.

Figura 4- LDO, PPA e LOA, cf. calendário do governo federal.



Fonte: Brasil. Elaboração de Programas do PPA, Material do módulo III do curso PPA: Elaboração e Gestão – Ciclo Básico. Brasília/DF (2007)

Concretamente, estabeleceu a unificação dos regimes (alterada pela Emenda Constitucional 019/1998)<sup>34</sup>; o ingresso no serviço público mediante concurso; a estabilidade dos servidores concursados; a manutenção da aposentadoria integral; o Regime Jurídico único (depois revogado) sem correspondente contrapartida, resultando em aumento do déficit público; e restringiu a capacidade operacional das organizações com a limitação da autonomia de autarquias e fundações e do poder executivo para estruturação de órgãos públicos e criação

<sup>34</sup> A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, modificou o Regime Jurídico Único e dispôs sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, dentre outras providências.

de fundos constitucionais e despesas obrigatórias, notadamente nas áreas sociais (saúde e educação) (BRESSER-PEREIRA, 1997a; 1996b).

Como “decisões coletivas que ultrapassam as fronteiras do sistema político”, a Constituição estabeleceu a universalização de direitos sociais e garantias fundamentais, com o advento de despesas obrigatórias nas áreas sociais operacionalizadas por meio do pacto federativo entre União, estados e municípios, com respectiva descentralização orçamentária e financeira e compartilhamento de responsabilidades, modificando os parâmetros do Decreto-Lei 200/1967; e a introdução de mecanismos de participação social nos processos decisórios, por meio de conselhos federais, estaduais e municipais, visando ao controle social das políticas públicas.

A primeira visão conduziu ao processo de Reforma do Estado e de suas organizações, proposto e em parte executado no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que resultou na implantação de novos modelos organizacionais e procedimentos operativos no âmbito do Estado<sup>35</sup>. A segunda defende a participação direta do Estado no alcance dos direitos sociais, incentivando a consolidação de movimentos sociais, a exemplo do “orçamento-participativo”, estimulando o “caráter simbólico do planejamento”, mencionado no capítulo anterior. Entre estas duas visões, um ponto apresenta-se comum: a avaliação de políticas públicas.

Além da Constituição Federal (1988), e também das constituições estaduais<sup>36</sup>, há um conjunto de legislações que se configuram como parâmetros a este modelo de planejamento, destaca-se:

(a) A Lei nº. 7.800/1989 e a Portaria nº. 35/1989 ajustaram a natureza da despesa e propiciaram maior flexibilidade à execução orçamentária, reorientando o processo alocativo dos recursos públicos em termos de impacto social, culminando com o Decreto nº. 2.829/1998 - no cenário da reforma administrativa advinda com o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995) - que reorganizou o processo de planejamento ao estabelecer normas para elaboração e execução do PPA e dos orçamentos, a figura do gerente como coordenador dos programas e a avaliação anual como o instrumento de aferição dos resultados;

(b) A Portaria nº. 42/1999 reestruturou a funcional-programática (Lei nº. 4.320/ 1964) definida pelo Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional como um agrupamento das ações do

---

<sup>35</sup> Não cabe aqui abordar a discussão entre Bresser-Pereira (1997a; 1997b; 2000; 2002) e Oliveira (1999) referente aos princípios da administração pública presentes na Constituição de 1988, respectivamente: retrocesso burocrático *versus* fortalecimento e consolidação de direitos individuais, sociais e políticos.

<sup>36</sup> A constituição do Estado do Pará (1989) dispõe no artigo 204, inciso I, parágrafo primeiro, que o projeto de Lei do Plano Plurianual seja apresentado à Assembléia Legislativa estadual de forma setorializada e regionalizada.

governo em grandes áreas de sua atuação, para fins de planejamento, programação e orçamento; e estabeleceu, de fato, o Orçamento-Programa ao atualizar a discriminação da despesa por função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.

Ressalto que o Decreto Federal nº. 2.829/1998 juntamente com a Portaria nº. 42/1999 reestruturaram o planejamento nacional e normatizam o PPA<sup>37</sup>, criando um novo modelo de planejamento que, a partir do PPA 2000-2003 (Brasil em Ação), organizou as ações governamentais em programas, orientados por diretrizes, objetivos e metas, permitindo a articulação entre planejamento e execução; a elaboração de avaliações direcionadas a auxiliar a principal operação das organizações - a decisão; e estimular a transparência do gasto público. A partir desse momento, estados e municípios, obrigatoriamente, tiveram que se adequar aos preceitos constitucionais e às legislações complementares que criaram os novos parâmetros do planejamento nacional e de elaboração dos planos plurianuais (Apêndice F).

Os programas tornaram-se unidades orçamentárias independentes, formadas, muitas vezes, por mais de uma organização, coordenados por gerentes, com avaliação anual, mas dentro de uma estrutura organizacional tradicional. Em princípio, os gerentes dos programas possuíam autonomia decisória, embora, na maioria das vezes, não fossem os titulares das organizações ou do órgão principal ao qual o programa estava vinculado, e não dispunham de autonomia para determinar as despesas programáticas.

Observa-se um descompasso evidente nesse modelo ao minimizar a estrutura hierárquica tradicional de poder político consolidado nas organizações e super-dimensionar a nova estrutura de programas circunscrita à esfera técnica.

E ainda, esse Decreto determinou três dimensões para as avaliações anuais do PPA quanto aos: objetivos estratégicos do governo; resultado do desempenho dos programas (físico-financeiros); e o grau de satisfação da sociedade em relação a bens e serviços ofertados pelo poder público, a serem medidos, quando possível, no âmbito das unidades responsáveis pela execução dos programas.

(c) A Medida Provisória nº. 1.548/1994 e suas reedições regulamentaram o PPA, LOA e LDO ao longo da década de 1990, uma vez que não foi elaborada lei complementar

---

<sup>37</sup> O PPA é formado pela Mensagem (síntese da orientação estratégica; cenário macroeconômico; objetivos gerais estratégicos e as prioridades de governo; macro-objetivos; demonstrativo de cálculo dos recursos disponíveis; descrição dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas); Projeto de Lei (contém disposições preliminares e capítulos referentes à gestão, avaliação e revisão do plano); e Anexo (descrição dos programas e respectivas despesas de natureza correntes e de capital).

com essa finalidade, como dispunha a Constituição de 1988. Este fato limitou a atuação e o emprego desses instrumentos como agentes integradores da gestão e controle do sistema político.

A reedição dessa Medida Provisória em 1997, durante o primeiro governo FHC, destacou a avaliação como instrumento de gestão pública. A idéia por trás dessa legislação era da avaliação como instrumento de correção da ação governamental, uma vez que, no caso de os objetivos terem sido alcançados, a avaliação pode “[..] levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior” (FREY, 2000, p. 228-229).

Nesse sentido, a avaliação tornou-se imprescindível para o desenvolvimento e adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, uma vez que ela indica a necessidade ou não de alteração do programa, sendo o instrumento que Prittwitz apud Frey (2000) denomina como “aprendizagem política”. As aprendizagens políticas são elucidativas, uma vez que são expressões das diferenças na gestão das políticas implementadas, que podem ocorrer de acordo com a *gestão governamental* e com a *gestão organizacional*.

Entende-se a aprendizagem como o sucesso comunicativo da organização, uma vez que, para que a compreensão aconteça é necessário que a informação esteja presente no repertório do sistema (quadro referencial do destinatário) enquanto sentido. De modo que a avaliação atua como mecanismo de evolução do sistema de político, na medida em que implica em articular estruturas pré-existentes com as novas expectativas (reestabilização), dando continuidade à dinâmica da sociedade.

Quanto à *gestão governamental* esta se refere à gestão dos programas de governo definidos para executar um conjunto de políticas demandadas pela sociedade; enquanto que a *gestão organizacional* trata da gestão dos recursos que a organização dispõe para cumprir sua missão no âmbito do sistema político administrativo, apoiando os governos na execução de suas políticas, programas e ações.

(d) A Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabeleceu normas de finanças públicas direcionadas à responsabilização na gestão fiscal, destacando-se o planejamento, o controle e a transparência das ações como premissas básicas; sendo obrigatória a submissão das ações regionalizadas à sociedade por meio de Audiências Públicas (cf. art. 48 desta Lei Complementar).

(e) O Decreto nº. 4.052/2001 determinou o uso do termo “programa” estritamente no âmbito do PPA, entendido como instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações (projetos, atividades, operações especiais e ações não-governamentais, recursos humanos e estruturas motivadas ao alcance de um objetivo comum), resultantes das necessidades identificadas na sociedade (problema) e da vontade política do governante. Seu resultado é expresso pela solução de problemas ou atendimento da demanda da sociedade e é medido pelo desempenho dos indicadores no período do programa, possibilitando, assim, a avaliação da atuação governamental.

Os parâmetros recentes postos ao planejamento apoiaram-se no discurso de (re)fortalecer a atividade planejadora do Estado (iniciada na década de 1930 e consolidada no período de 1960-1980), que se apresentava em declínio, numa tentativa do sistema político brasileiro legitimar sua própria ação. Essa tentativa esteve ancorada na proposta de implementação de um Estado Gerencial<sup>38</sup>, no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE).

O PDRE (1995), elaborado pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) que tinha a missão de reformar a administração pública federal, não foi uma iniciativa pontual; diferentemente das reformas administrativas que o precederam, encontra-se estreitamente vinculado ao movimento mundial de reforma do Estado e estava em conformidade com o ideário do governo federal da época, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que entendia ser necessária a reconstrução do Estado para que esse pudesse garantir não apenas a propriedade e os contratos, mas também, os direitos sociais, e promovesse a competitividade brasileira no mercado internacional

A partir das décadas de 1980 e 1990, em todo o mundo, o Estado foi convocado a enfrentar os novos processos sociais, econômicos, políticos e ambientais, bem como os processos de inovação tecnológica vigentes na sociedade estimulado, por um lado, pela expansão da globalização, crises fiscais e esgotamento do modelo econômico, velocidade das mudanças tecnológicas e diversificação das demandas sociais; e, por outro, pela ascensão de governos neoliberais (EUA e Inglaterra) que, apoiados no arcabouço teórico do *New Public Management* (NPM), implementaram e provocam uma "onda" mundial de reformas de Estado.

---

<sup>38</sup> Há vasta bibliografia que discute a reforma do Estado no Brasil. Para tanto ver artigos publicados na Revista do Serviço Público (RSP) e no Cadernos do extinto MARE, em especial os artigos listados nas referências.

O *Managerealism*<sup>39</sup> consolidou-se como a resposta teórica e política dominante ao enfrentamento das demandas sociais e propôs uma nova forma de organização do sistema político administrativo com a implantação de um modelo estatal mais flexível e com custos menores, capaz de aumentar a eficiência das ações do Estado e de avaliar o seu desempenho.

A "onda reformista" que se seguiu foi uma tentativa do sistema político de enfrentar às demandas sociais por desempenho e, com isso, aumentar a legitimidade de sua ação. Esse modo de enfrentamento e de auto-organização do sistema político foi adotado pelos sistemas políticos nacionais de vários países, especialmente na América Latina.

Essas reformas foram estimuladas por organismos internacionais, como o Banco Mundial que, no período de 1997-2000, financiou 1.600 projetos para países em desenvolvimento com essa finalidade (KAMARCK, 2003; REZENDE 2002a, p.226; 2002b); e por organismos regionais, como o Conselho Diretor do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) que aprovou, em 1998, um documento estabelecendo as bases para a implantação da reforma de Estado na América Latina, enfatizando as singularidades da região e destacando três questões: (a) a necessidade de consolidação da democracia; (b) a retomada do crescimento econômico; e (c) a redução da desigualdade social; sob o argumento de ampliar a eficácia, eficiência e efetividades da administração pública e criar condições que possibilitassem uma relação democrática entre estado e sociedade (CLAD, 1999).

As reformas administrativas, embora tenham sido motivadas por problemas comuns, foram heterogêneas no plano da formulação e implementação, bem como quanto ao estabelecimento de prioridades. Os dados apontados por Kamarck (2003; REZENDE, 2002a, p.225) são emblemáticos, numa amostra comparativa entre 123 países no período de 1980-1990: "[...] 31% dos países experimentaram dois ou mais programas nacionais de reformas administrativas; em 39,8% dos países foi implementado um programa nacional enquanto apenas 19,5% dos países não passaram por programas nacionais de reformas administrativas, concentrando-se em esforços subnacionais de reforma"<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Para uma abordagem mais detalhada sobre as transformações no *Managerealism* anglo-americano, nas décadas de 1980 e 1990, nas tendências do Modelo Gerencial Puro, *Consumerism* e *Public Service Orientation (PSO)*, ver ABRUCIO (1997) e POLLITT (1998a; 1998b)

<sup>40</sup> Sobre as razões que levaram os países a iniciar programas de reformas ver, entre outros, ABRÚCIO (1997, 2002), MARINI (2002), BRESSER-PEREIRA (1997) e REZENDE (2002a, 2002b, 2002c). Sobre as diferenças relativas às reformas implementadas em vários países ver REZENDE (2002a) e KAMARCK (2003). A respeito do tema na América Latina e no mundo, consultar, entre outros: BOZZI (2000; 2001), GAETANI (1998), MARINI (2002), e POLLITT e BOUCKAERT (2002),

Nesse sentido, a gestão pública e o desempenho das organizações tornaram-se centrais para a sociedade visando: (a) à melhoria da qualidade do serviço público, orientado para usuários e resultados; (b) ao controle social (conselhos, publicidade dos atos governamentais e monitoramento dos indicadores de desempenho); (c) à produção de mais resultados com menor custo (eficiência); (d) à ampliação da visão de gestão pública (política, estratégia e operativa); (e) à valorização do servidor público nas relações de trabalho; e (f) à integração planejamento e orçamento, descentralização e responsabilização.

Entretanto, para Rezende (2002c, p.113), apesar da convergência de objetivos, no início dos anos 2000, em vários países, as reformas gerenciais não haviam produzido os resultados esperados, nem no ajuste fiscal, nem na formatação institucional, e os “[...] estados permanecem exibindo problemas continuados de desequilíbrio fiscal, expansão dos gastos públicos, conservação de seus papéis tradicionais, bem como reduzidas mudanças no tamanho do setor público e da sua força de trabalho”, a despeito de todos os esforços empreendidos. E, mesmo no caso de reformas bem sucedidas, como na Inglaterra e nos EUA, existiam dificuldades em monitorar e controlar padrões de desempenho e delegar autoridade sem criar mais controle (SCHWARTZMAN, 2001; REZENDE, 2002a; 2002b; 2002c; POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

O PDRE, marco regulatório da reforma do Estado brasileiro, objetivava implantar o Estado Gerencial e a Gestão por Resultados, visando ao fortalecimento do sistema político por meio da revalorização do Estado como sistema garantidor do bem-estar coletivo e regulador da economia.

Nesse sentido, pretendia: (a) fortalecer o sistema político administrativo em sua ação reguladora, no contexto da economia globalizada; (b) prestar serviços públicos com eficiência e qualidade (efetividade), melhorando o seu desempenho; e (c) estabelecer articulações com os sistemas funcionais e novos formatos organizacionais visando à elevação do desempenho do sistema político.

A partir de 1995, houve uma mobilização nacional para sua disseminação, com ênfase na capacitação das organizações públicas em conceitos e ferramentas de gestão como planejamento estratégico, qualidade, gerenciamento de processos de trabalho e de pessoas, gestão por projetos, gestão da comunicação, gestão de mudanças, gestão da informação etc.<sup>41</sup>,

---

<sup>41</sup> Cf. Nader (2005, p.5), “a Escola Nacional de Administração Pública [ENAP], fundação vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, capacitou mais de 132 mil servidores federais, entre 1995 e



apoiado por consultores de governos, organismos internacionais e empresas privadas, com a finalidade de incorporá-los à gestão das organizações públicas (NADER, 2005, p.2).

Dentre as especificidades brasileiras, destaca-se que o PDRE considerou a crise do Estado brasileiro como resultante da adoção de um modelo de desenvolvimento intervencionista que, a partir da crise econômica mundial dos anos 1970 e do acelerado processo inflacionário nacional nos anos 1980-1990, começou a esvanecer-se, agravado pela crise fiscal que impôs restrições orçamentárias (BRASIL, 1995).

Outra especificidade nacional refere-se ao entendimento, por parte da alta cúpula governamental brasileira, que a Constituição Federal (1988) retrocedeu ao criar um formato de Estado inadequado para enfrentar as mudanças econômicas e políticas globais<sup>42</sup>. Argumentava que a existência de relações patrimonialistas, clientelistas e corporativistas na estrutura do sistema político brasileiro impactavam os resultados das políticas setoriais e requeriam uma reorganização como forma de implementar uma gestão pública “moderna”<sup>43</sup>, comprometida com o desenvolvimento social, expresso no dilema crônico de redução das desigualdades sociais e promoção da inclusão social (BRESSER-PEREIRA, 1997a; 1997b; 2002).

Na mesma direção, o sistema dos movimentos sociais reclamava por uma reorganização do sistema político administrativo, visando à sua participação no processo decisório, apoiados pela oposição político-partidária ao governo.

Observa-se que a partir do novo entendimento das funções do Estado, o PDRE formatou um novo desenho organizacional para a ação do Estado no âmbito do sistema político e de sua relação com os sistemas funcionais, seguindo uma visão claramente institucionalista.

*O processo de modernização do aparelho do Estado*, foco central do Plano, favoreceu a criação de estratégias e instrumentos de cunho “gerencial” para fins de tornar mais

---

2002, em cursos de educação continuada voltados à melhoria da gestão pública e de formação inicial para carreiras da área de gestão – uma média anual de 17 mil treinamentos”.

<sup>42</sup> Não cabe neste trabalho abordar a discussão teórica e política relativa ao PDRE. Cito apenas as posições de Bresser-Pereira (2000), que defende o Estado Gerencial com a justificativa de que existem diferenças entre a reforma do estado brasileiro e a reforma de estado neoliberal de outros países; e de Behring e Boschetti (2006) e Oliveira (1995), que denominam de contra-reforma destrutiva e regressiva em termos de viabilização dos direitos sociais.

<sup>43</sup> Subjacente à idéia de modernidade está o primado da razão libertadora, ideal do Iluminismo; ao evocar o *moderno*, o governo criticava a herança patrimonialista-clientelista que por meio da burocracia e hierarquia entravavam o setor público, e propõe a implantação da administração gerencial como a única opção racional e moderna de governar, com foco no cliente-cidadão.

eficientes, eficazes e efetivas as ações do Estado. Dessa forma, pretendia substituir a "cultura burocrática" pela "gerencial", no âmbito das dimensões cultural, institucional e de gestão do Plano.

Nesse contexto, a avaliação tornou-se um elemento central e foi inserida na Agenda de muitos governos estaduais (REZENDE, 2002a; 2002c), não apenas do ponto de vista técnico, mas, principalmente político (FARIA, 2005), para aferir o desempenho governamental (gestão) e, também, como possível subsídio técnico para a manutenção do poder político-partidário (SOUZA, 2007; FREY, 2000).

O PDRE: (a) provocou discussões polêmicas não apenas junto aos sistemas sociais funcionais (ciências, direito, economia etc.), mas condicionou nova organicidade às políticas públicas; (b) implementou novos instrumentos e mecanismos de gestão, alguns dos quais tidos como necessários ao atendimento dos princípios constitucionais de 1988, como a incorporação tecnológica na administração pública (controles, fornecimento de serviços públicos on-line etc.); (c) atuou como complementar ao planejamento, influenciando a formatação dos parâmetros que enfatizaram o desenvolvimento da “cultura avaliativa”; e (d) estabeleceu um novo padrão organizacional para as ações estatais, repercutindo no sistema político dos estados e municípios.

Sob o discurso da neutralidade, o Plano argumentou que a reforma do Estado consistia na “reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, sendo instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia” (BRASIL, 1995, p.9).

Segundo Nader (2005, p.2-3), os fatores que favoreceram a intensificação da implantação de princípios e valores da gestão empreendedora e de resultados no setor público foram: (a) a permanência do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em dois mandatos (1995-2002); (b) a estabilidade econômica, resultante da aplicação do Plano Real (1994), que permitiu a retomada o planejamento governamental em novas bases; (c) a crise na capacidade de financiamento do gasto público, que impôs a disciplina fiscal; (d) o movimento de abertura da economia brasileira à globalização, que tornou imprescindível a reestruturação do setor produtivo e implicou numa discussão sobre o papel do Estado; (e) a consolidação democrática, que aumentou a pressão em função das demandas sociais; e (d) a restrição fiscal e cambial (1998) provocada pela queda nas exportações, resultante da crise econômica da Rússia, que provocou mudanças nos parâmetros macroeconômicos e a intensificação da busca

de solução gerencial para o governo. Neste sentido, a técnica foi posta a serviço da reforma política do Estado (FREY, 2000).

Apesar da incompletude da reforma administrativa no âmbito nacional<sup>44</sup>, e embora esse movimento tenha contribuído para paralisar o que restava da capacidade do governo federal (GARCIA, 2000), observa-se que foi um parâmetro provocativo da auto-organização do sistema político-administrativo, principalmente dos sistemas políticos das unidades federativas, dentre as quais o Pará. Destaca-se, como exemplo emblemático, o "Choque de Gestão" do Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, entende-se que apesar do insucesso no sistema político nacional, o PDRE instigou a auto-organização dos sistemas políticos regionais e locais que criaram, também, parâmetros ao planejamento e às avaliações regionais e locais, continuamente reformatados nos anos posteriores, conforme as contingências políticas e econômicas.

Quanto ao insucesso nacional, diversos autores apontam que em escala mundial as reformas apresentaram problemas<sup>45</sup>. Para Rezende (2002c, p.114-115), essa situação foi resultante de fatores críticos, dentre os quais, a relação entre desempenho e controle fiscal, que gerou o dilema *controle e desempenho*. Considera-se importante abordar essa temática, ainda que de forma não aprofundada, porque a avaliação encontra-se nesta encruzilhada.

A tensão entre esses dois eixos gerou efeitos não-intencionais e contraditórios, como o aumento do controle, por parte do sistema político administrativo, sobre as organizações governamentais que possuem autonomia com relação ao desempenho ou resultado de suas ações. Esta tensão gerou insucessos em decorrência da “incapacidade de combinar-se a construção de uma nova matriz de delegação e controle com ajuste fiscal” (REZENDE, 2002c, p.117); i.e., a predominância do ajuste fiscal inibiu a criação de parâmetros de gestão mais flexível, focados na descentralização; e mesmo quando ocorreu a implantação dessa matriz o controle foi de tal monta que inibiu a reorganização do modelo direcionado ao desempenho (REZENDE, 2002c, p.117-118), ou seja, restringiu a implantação do modelo

---

<sup>44</sup> O entendimento de Bresser-Pereira (2000; 2002) é de que a fusão do MARE ao Ministério do Planejamento, em 1999, limitou a implementação da reforma do Estado aos aspectos do Plano Plurianual (PPA), embora as ideias reformistas tenham ultrapassado as fronteiras nacionais por meio do Conselho Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).

<sup>45</sup> Kamack (2003) e Rezende (2002a, p.226) identificam que o maior ponto de resistência às reformas refere-se à força de trabalho no setor público. Conforme a amostra de 123 países, em apenas 11% dos casos houve redução da força de trabalho superior a 25%; em 10% ocorreu acréscimo no número de funcionários; e 70% dos países permaneceram sem mudanças nesse quesito.

gerencial (autonomia gerencial e redução dos controles burocráticos tradicionais) ou a auto-organização do sistema político.

No modelo gerencial o controle não perdeu importância, mas deslocou-se do processo para o resultado e, embora seja fundamental, não representa garantia do bom desempenho governamental; ou seja, a avaliação por si só, enquanto mecanismo de controle, não garante o bom desempenho das ações governamentais (resultado).

Para Rezende (2002c, p.114), as reformas gerenciais apresentam dilemas cruciais que reforçam sua crise sistêmica de implementação: "[...]. Se, por um lado, os modelos gerenciais propõem-se a elevar o desempenho reduzindo os controles burocráticos, propondo modelos descentralizados de delegação, por outros, estes terminam produzindo mais controle, paradoxalmente". Este autor reforça que: "[...]. Nos casos inglês e americano persistem os dilemas de como delegar responsabilidade sem criar mais controle. No caso dos países em desenvolvimento, com uma frágil tradição em mecanismos de controle, a regulação ainda constitui-se problema decisivo".

Em linhas gerais, era esse o ambiente político e acadêmico de discussão mundial e nacional da reforma do Estado no qual foram formulados a Constituição Federal (1988) e o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), e que fez emergir a avaliação de políticas públicas como possível instrumento de auto-organização do sistema político administrativo. Mas, a questão posta é: como controlar pelo desempenho? Ou como resolver o dilema controle/desempenho? (ARRETCHE, 2001; REZENDE, 2002a; 2002b; 2000c). Como estimular que as organizações públicas e os sistemas funcionais cooperem na implantação de um modelo de controle orientado para os resultados?

A meu ver, a avaliação de políticas públicas encontra-se no âmago dessa contradição uma vez que é por meio da avaliação que as organizações da administração pública conferem suas ações. Neste sentido, avaliação é um mecanismo propulsor da auto-organização e autorreferência do sistema político, repercutindo na distribuição de poder entre as organizações estatais com reflexos nos sistemas funcionais. Nessa direção, a avaliação passou a ser implementada no âmbito das reformas dos governos subnacionais, em especial a partir do processo avaliativo dos respectivos planos plurianuais, como mecanismo possível de controle do desempenho estatal.

Por outro lado, observa-se, também, que a comunicação (poder/não poder) vigente no sistema político nem sempre está atrelada à eficiência e efetividade das ações concretas do

Estado. Embora a eficiência, eficácia e efetividade, i.e., a aferição do desempenho do sistema esteja vinculada à avaliação, não há garantia da inserção da avaliação na comunicação do sistema; ou seja, embora por meio da avaliação possa ser feita a distinção entre "poder" e "não poder", ela não tem a capacidade de manter esta distinção, uma vez que a avaliação é configurada, principalmente, por parâmetros técnicos de controle, excluindo os aspectos políticos que poderiam lhe transformar em mecanismo de contínua auto-organização do sistema político. Parece-me que o ponto central reside em fazer da avaliação um mecanismo de controle orientado para o desempenho que integre a comunicação do sistema político.

Nesse sentido, é fundamental para o desempenho do sistema político não apenas a competência avaliativa técnica das organizações, uma vez que o controle depende sim da capacidade técnica, mas, principalmente, a decisão política das organizações em transformar a avaliação em mecanismo de auto-organização do sistema político, o que implica em modificar os parâmetros instrumentais da avaliação de políticas e programas governamentais, ou a forma de avaliar as políticas públicas, inserindo a relação poder/não poder.

### 3.2 AVALIAÇÃO COMO MECANISMO DE GESTÃO PÚBLICA

O termo avaliação de políticas públicas encerra muitos significados, uma vez que “não é, por natureza, característica de um tipo específico de Estado ou cultura administrativa” (THOENING, 2000, p.57), nem é uma novidade surgida no contexto das reformas de Estado da década de 1990. A conceituação mais comum, usada por vários autores, é a de Michael Scriven (apud LEE, 2000), para quem avaliar significa julgar o valor ou mérito de alguma coisa (objeto de avaliação) e a avaliação é o resultado desse processo<sup>46</sup>. Este é o sentido amplo (*lato*) da avaliação.

No sentido *stricto*, avaliação “[...] é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa [...] ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p.31)

---

<sup>46</sup> “[...] the process of determining the merit, worth and value of things, and evaluations are the products of that process” (SCRIVEN, 1991, p.1 apud LEE, 2000, p.135).

Para Costa e Castanhar (2003, p.969-970), a “avaliação é um conjunto de técnicas que adota conceitos diferenciados para se referir, muitas vezes, aos mesmos procedimentos”. Nesse sentido, é um procedimento teórico-metodológico, em princípio, destinado a dar subsídios ao planejamento e às intervenções governamentais, visando à “melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados do governo” (CUNHA, 2006, p.1).

Segundo Silva (2001, p.48), avaliação é necessariamente um julgamento valorativo e, etimologicamente, significa: “[...] valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom ou ruim”. Este autor acrescenta que a avaliação “[...] não é um ato neutro nem exterior às relações de poder, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo postura de objetividade e de independência, sendo por natureza uma atividade interdisciplinar”.

Melo (1998, p.11) entende que a avaliação nunca é um exercício formal, desinteressado, mas encontra-se vinculada a valores e noções sobre a realidade social, compartilhados pelos membros de um governo (elites políticas e burocráticas, inclusive) que permite fazer a distinção entre a “boa” e a “má” política. Portanto, mais do que um procedimento técnico ou teórico-metodológico, a avaliação tem um caráter político e, como tal, distingue-se do monitoramento e de outras formas de avaliação (Anexos A e B).

Por sua vez, a avaliação de programas é definida por Ala-Harja e Helgason (2000, p.5) como “[...] uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis”. Para este autor, a avaliação de programa é um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, pois visa garantir melhores informações para fundamentar as decisões e escolhas dos governantes e prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. E ainda: “[...] não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, mas permite certo conhecimento dos resultados de um dado programa — informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua implementação” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p.5).

A meu ver, o objetivo da avaliação é comprovar o grau ou a extensão das conquistas do sistema político e das organizações governamentais; e os resultados da avaliação são parâmetros para a abordagem e solução de problemas e para a tomada de decisão, na medida em que promovem o conhecimento da ação concreta do Estado. Neste sentido, a avaliação é

um processo complexo que busca compreender e oferecer alternativas para agir sobre a complexidade do sistema político.

Desse modo, a avaliação, enquanto componente da reforma do Estado e sendo uma das operações do planejamento, configura-se como elemento central de aferição da gestão pública (sistema político-administrativo) e de possibilidade de relação intersistêmica junto aos sistemas sociais funcionais; ela consiste em analisar os programas segundo seu desempenho, a partir da questão básica: os programas/políticas estão funcionando?

Similar ao planejamento, a avaliação de políticas públicas assumiu diferentes formatos técnicos e instrumentais ao longo dos anos, em especial a partir da década de 1960, conforme o objetivo do avaliador ou observador da realidade social.

### 3.2.1 Evolução histórica da avaliação

Guba e Lincoln (2011) dividem o processo histórico da avaliação de políticas públicas nos EUA<sup>47</sup> em quatro gerações sucessivas de pesquisas avaliativas: (a) a abordagem técnica no período do *New Deal*; (b) a “geração descritiva”, que iniciou na Segunda Guerra Mundial e prolongou-se até meados da década 1960; (c) a geração de “julgamentos”, entre meados das décadas 1960-70; e (d) a geração “reativa”, nos anos Reagan.

Para Silva (2001, p.45), as duas primeiras gerações da prática avaliativa deixaram como lições: (a) a constatação de que as políticas e programas sociais não alcançaram os resultados empíricos desejados; e (b) a introdução, a partir da Segunda Guerra Mundial, de tecnologias de *survey*, técnicas de amostragem e medição, estimuladas pelo desenvolvimento dos computadores.

A terceira geração de avaliação de políticas e programas sociais ocorreu nos anos 1960, no governo do presidente Lyndon Johnson, com o programa *War Poverty* (Guerra contra a Pobreza). Nesse período, ocorreu o *boom* da avaliação de políticas públicas centradas em programas de combate à pobreza, como forma de legitimar e dimensionar o grau de eficiência e eficácia do sistema político administrativo. Todavia, essas avaliações foram

---

<sup>47</sup> LEE (2000, p.130-131) relembra que, nos EUA, no século XIX e início do século XX, foram realizados estudos para aferir a eficácia da educação pública anteriores ao desenvolvimento da avaliação como disciplina. A partir do século XX, a avaliação ganhou importância devido ao desenvolvimento industrial, mas era realizada sem uma abordagem teórica específica, focalizando apenas aspectos quantitativos. Tyler, em 1949, foi o primeiro a construir uma verdadeira teoria de avaliação ao estabelecer padrões comparativos para julgamento de programas educacionais, por isso foi chamado de “pai da avaliação”.

marcadas pelo viés comportamental e neutralista, uma vez que não consideravam o conteúdo substantivo das políticas, sendo denominadas pela literatura de “indústria da pesquisa avaliativa” (SILVA, 2001).

A década de 1960 é um divisor de águas para a avaliação de políticas públicas, especialmente nos EUA, pois as demandas por avaliação cresceram significativamente e demonstraram que a avaliação ainda não possuía um referencial teórico-metodológico próprio para uso pelos avaliadores (WORTHEN et al., 2004). Nas décadas de 1960 e 1970 foram realizados vários estudos avaliativos relativos aos programas de educação, saúde pública, agricultura, habitação etc. como parte dos programas sociais norte-americanos e como requisito para acessar aos fundos do Banco Mundial, estimulando a realização de avaliação em países menos desenvolvidos (LEE, 2000).

Cada geração de pesquisa avaliativa apresenta características próprias, no contexto do sistema político no qual estão inseridas, e repercutiram no desenvolvimento de abordagens (tipologias) e metodologias de avaliação. Desse modo, a evolução histórica da avaliação confunde-se com a própria história de consolidação do planejamento governamental. Nas décadas de 1970 e 1980, teóricos de diferentes países como EUA, Inglaterra, Austrália, Suécia etc. escreveram artigos relativos à avaliação em revistas especializadas de diversas áreas científicas, apresentando quadros referenciais e modelos específicos de avaliação de acordo com as preferências teóricas distintas de seus autores.

Essas novas abordagens geraram reflexões e debates que alimentaram o processo de construção da avaliação enquanto mecanismo de gestão pública, ao mesmo tempo em que, similar ao desenvolvimento do planejamento, produziram uma dicotomia entre "avaliadores de programas" e "teóricos dos modelos avaliativos".

Nesse período, o Congresso dos EUA forneceu fundos às universidades para que desenvolvessem programas de pós-graduação em pesquisa e avaliação educacional com o objetivo de qualificar avaliadores educacionais e de ciências sociais, estimulando a realização de cursos e treinamentos em diversas universidades norte-americanas<sup>48</sup>. Esses treinamentos articulavam diversas disciplinas como filosofia, antropologia, ciência política, economia etc. e qualificavam os avaliadores nos diversos modelos avaliativos criados (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; SILVA, 2001; WORTHEN et al., 2004).

---

<sup>48</sup> Em 1971, havia programas para qualificação de avaliadores em mais de 100 universidades norte-americanas, mas, no final da década de 1970 quando os fundos cessaram, estes programas continuaram existindo em apenas 44 universidades e em 11 programas no Canadá e na Austrália (WORTHEN et al., 2004, p.79).



Nas décadas de 1970-1980 (a) despontaram revistas e séries especializadas em avaliação de políticas públicas, como: "Evaluation Program Planing", "Evaluation Practice", "Evaluation Review", "Evaluation Quartely", "Educational Evaluation and Policy Analysis", "Studies in Educational Evaluation", "Canadian Journal of Program Evaluation" etc.; (b) houve expansão da publicação de livros didáticos, compêndios e enciclopédias sobre avaliação; e, (c) em 1976, houve a formação de duas associações profissionais para acolher os avaliadores, a "Evaluation Network", constituída, principalmente, por avaliadores da área de educação e a "Evaluation Research Society", direcionada para os serviços sociais e avaliadores de órgãos do governo e campos profissionais afins. A criação destas associações e a expansão da publicação de livros e revistas sobre a temática da avaliação, combinadas com o estímulo econômico e o investimento social posterior às duas guerras mundiais, proporcionaram a emergência de teorias de avaliação concorrentes (LEE, 2000; WORTHEN et al., 2004).

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, ocorreu o declínio da avaliação com a desorganização, por Ronald Reagan, no âmbito da Reforma de Estado dos EUA, da estrutura organizacional avaliativa criada desde os anos 1930 (*New Deal*). Na década seguinte, o interesse pela pesquisa avaliativa foi retomado e a chamada quarta geração passou a elaborar avaliações “a partir de abordagens compreensivas que se propõem a articular o método quantitativo com o qualitativo, merecendo grande atenção as variáveis contextuais”, articulando as dimensões técnica e política com perspectiva de subordinação da primeira à segunda (SILVA, 2001, p.45; GUBA; LINCOLN, 2011).

Em meados da década de 1980 e nos anos 1990, surgiram várias associações como: American Evaluation Association (AEA), Canadian Evaluation Society-Canada (CES), European Evaluation Society (EES), Australasian Evaluation Society (AES), dentre outras; e ainda, redes de avaliação em países de América Latina como Brasil, Peru, Colômbia, Costa Rica etc. E os programas de qualificação profissional dos avaliadores expandiram-se para empresas, associações de profissionais e organizações governamentais como o Ministério da Fazenda nos EUA (WORTHEN et al., 2004).

A consolidação e a expansão de uma rede acadêmica e prática da avaliação, em conjunto com os investimentos sociais massivos, consolidaram a avaliação de políticas públicas como um vasto campo interdisciplinar, em função, também: (a) das exigências impostas por organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial (BID) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), que estimularam reformas nos programas

sociais a partir da focalização, descentralização e privatização; e (b) do movimento de reforma do Estado, que propunha usar a avaliação como mecanismo de verificação do desempenho governamental (resultado do programa), tendo como critérios a eficiência, eficácia e efetividade (SILVA, 2001; CUNHA, 2006).

De outro ponto de observação, Derlien (2001) identifica três funções atribuídas à avaliação: informação, realocação e legitimação (Quadro 7). Para este autor, no período de 1960-1980, os interesses avaliativos estavam centrados na informação e o formato de avaliação inicial, o *top-down* (de cima para baixo), de cunho centralizador, foi substituído pela abordagem *bottom-up* (de baixo para cima).

Quadro 7 - Etapas de Institucionalização da Avaliação de Políticas Públicas.

<b>Etapas</b>	<b>Período</b>	<b>Função</b>	<b>Características</b>	<b>Atores Principais</b>
Primeira etapa (EUA)	Anos 1960 e 1970	Informação	Abordagens <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> ; e uso instrumental da avaliação para melhoria de políticas e programas ( <i>feedback</i> );  Perguntas: como funcionam as políticas? Que efeitos produzem? Como podem melhorar?	Formuladores de políticas e administradores dos programas.
Segunda etapa (EUA)	Anos 1980	Realocação racional dos recursos	Influência de organizações internacionais com financiamento de projetos multilaterais;  Perguntas: que programas podem ser cortados a partir de efeitos negativos? Como os programas podem ser reorganizados para atingir os resultados previstos?	Instituições responsáveis pela elaboração orçamentária.
Terceira etapa (América Latina)	Anos 1990	Legitimação	Busca de redução dos gastos e transparência da gestão governamental.	Instituições governamentais e não governamentais.

Fonte: DERLIN (2001); GUBA; LINCOLN (2011); FARIA (2005); WORTHEN et al. (2004).

Elaborado pela autora (2011).

A partir dos anos 1980, os objetivos da avaliação deslocaram-se da função informação para a de realocação ou dotação orçamentária mais racional, devido: (a) a fatores políticos e econômicos; (b) à mudança nos atores políticos dominantes; e (c) ao movimento do *New Public Management* (NPM), que enfatizou a aferição de resultados dos programas governamentais.

Durante a década de 1990, a função legitimação desempenhou papel importante no sistema político e Faria (2005) observou que, a partir desse momento a função avaliativa foi fortalecida no bojo do processo de reforma do Estado, sob o discurso da transparência das ações governamentais, em especial na América Latina, com a redemocratização política. Nesse subcontinente, a avaliação inseriu-se em um contexto de reorganização da gestão pública e passou a ser usada como um dos mecanismos para legitimar a Reforma do Estado e a auto-organização do sistema político.

Há consenso entre vários autores que nas décadas de 1980 e 1990 a avaliação foi posta a serviço do Estado “gerencialista” em vários continentes. Nesse sentido, os sistemas políticos latino-americanos, incentivados por organismos internacionais, buscaram fortalecer a função avaliação por meio da criação e implantação de diferentes abordagens e metodologias de avaliação de políticas públicas, justificadas pela necessidade de modernizar a gestão governamental e enfrentar a crise do sistema político como forma de legitimação do Estado (FARIA, 2005; MARINI, 2002).

Para Santos e Cardoso (2001, p.13), a avaliação pode desempenhar um papel decisivo em quatro áreas da gestão pública: “[...] a) no diagnóstico inicial: a partir do cenário em que se encontra, definir as diretrizes para a formulação do tipo de política pública necessário; b) no processo decisório: apresentar alternativas de ação, avaliando custos e benefícios das políticas públicas adotadas, ajudando a identificar o que funciona e o que não funciona; c) durante a implementação: o monitoramento dos resultados obtidos ao longo do processo permite que o gestor “pilote” a política, efetuando os ajustes que se façam necessários, devido a mudanças no cenário; d) ao término da política, avaliam-se os resultados obtidos, em relação ao que se esperava inicialmente”.

A princípio, observa-se que a prática da gestão pública orientada para resultados implica não apenas: (a) na implantação de mecanismos de avaliação gerencial, pautados na organização de programas (objetivos e metas); (b) no desenvolvimento de indicadores de desempenho; e (c) na flexibilidade gerencial. Mas requer, também, a avaliação de desempenho das organizações, a partir do planejamento estratégico de suas ações como forma de estimular a auto-organização deste sistema e fornecer subsídios ao planejamento das futuras ações governamentais, com reflexos na ampliação ou melhoria do desempenho do sistema político.

Desse modo, quando se questiona se determinado programa funciona bem, a resposta, segundo Kettl (1998, p.5), depende basicamente da possibilidade "[...] de aferir resultados e adotar o critério de avaliação para orientar as decisões de política pública". Nesse sentido, a avaliação de desempenho é a pedra fundamental de muitas reformas e está associada à lógica do seu planejamento estratégico que envolve a missão, a formulação de objetivos de curto, médio e longo prazo e o estabelecimento de metas de produtividade de gestão das organizações (CORREA, 2007).

Além disso, a avaliação está condicionada à capacidade da organização de gerar informações necessárias ao seu processo avaliativo e elaborar indicadores com níveis adequados de qualidade, certeza e confiabilidade; i.e., desenvolver sistemas de informações que assimilem a multiplicidade de objetivos e a heterogeneidade das ações das organizações e mensurem, adequadamente, aspectos positivos e negativos da gestão pública, uma vez que, em geral, as metas da avaliação são: (a) melhoria do processo de gestão; (b) alocação apropriada dos recursos; e (c) auto-organização do sistema político e estabelecimento de relações intersistêmicas com os sistemas funcionais.

A partir dos anos 2000, principalmente, observa-se que a pesquisa avaliativa tem buscado utilizar métodos e técnicas de pesquisa social em substituição aos métodos econométricos (modelo positivista), pretendendo superar o enfoque quantitativo que não alcança a complexidade social. Contudo, conforme Silva (2001, p.88-89), “a definição do método e as técnicas mais adequadas para avaliação de uma determinada política ou programa social não ocorrem previamente”; um único método não é suficiente para realizar uma avaliação e os instrumentos e técnicas utilizadas não são neutros, pois são referenciados por abordagens teóricas e posturas metodológicas dos avaliadores<sup>49</sup>.

Atualmente, como bem pontuam Trevisan e Bellen (2008, p.5), há uma babel de abordagens “que buscam dar significado à diversificação dos processos de formação e gestão de políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões”<sup>50</sup>, devendo-se superar

---

<sup>49</sup> Dentre os instrumentos e técnicas utilizados, destacam-se: questionários, entrevistas (estruturadas, semiestruturadas e abertas), *survey*, painel, análises temporais, observação simples, observação participante, história oral, história de vida e estudo de caso.

<sup>50</sup> De acordo com Faria (2003), no início, o processo de formulação das políticas públicas era considerado quase que exclusivamente *outputs* do sistema político, e os investigadores concentravam-se nos *inputs*, ou seja, nas demandas e articulações de interesse, desenvolvendo estudos sobre os processos de formação de políticas públicas.

as limitações quantitativa, de apreender os fenômenos sociais na sua amplitude, e a qualitativa, da subjetividade do pesquisador e da restrição de generalizar resultados.

Parte-se do entendimento de que a avaliação de política pública é uma forma de expressão da relação intersistêmica que ocorre entre o sistema político-administrativo e os demais sistemas funcionais (educação, saúde, ciência, político etc.) e pode levar à regulação ou intervenção nos interesses e expectativas contraditórios destes sistemas; ou seja, a política pública articula-se com uma diversidade de sistemas funcionais e organizações, orientados por racionalidades distintas e movidos por interesses divergentes.

As diferentes racionalidades que influenciam o processo avaliativo são: (a) a Administrativa orienta-se pela eficiência, “entendida como a relação entre produtos e custos dos insumos”, e focaliza o processo de implementação dos programas (organizações públicas); (b) a Política (própria dos parlamentares, legisladores e governantes) centraliza sua atenção na agenda e na formulação de políticas; (c) a Legal (própria do judiciário e das organizações) preocupa-se com a proteção da lei; e (d) a de Resultados (própria dos técnicos, planejadores e avaliadores) abrange a maximização da eficiência e eficácia do sistema político-administrativo (alcance das metas e objetivos) e da efetividade (mensuração do impacto do programa) (SILVA; 2001, p.42-3).

No Brasil, Garcia (1997) cita como razões para a ampliação da demanda por avaliações: (a) a crise fiscal brasileira, que reduziu a capacidade de gastos e aumentou a pressão por eficiência; (b) a retomada da democracia; (c) a crise econômica brasileira, que favoreceu o desenvolvimento de programas sociais; e (d) a desestruturação da função planejamento, que esvaziou a informação e a atividade de avaliação.

A essas razões, Silva (1999) acrescenta outros elementos que impulsionaram o interesse pela avaliação: (a) busca pela efetividade; (b) compreender os processos que levaram ou não ao alcance dos resultados; (c) a aprendizagem organizacional; (d) a tomada de decisão sobre a continuidade, ou não, dos programas; e (e) transparência, qualidade e *accountability* na gestão dos recursos públicos.

Ressalta-se ainda, que, durante muito tempo, "a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados à sua implementação e avaliação" (COSTA; CASTANHAR, 2003, p.5). Neste sentido, o desenho da política pública era considerado como definidor da execução, predominando o caráter

simbólico do planejamento, citado no capítulo anterior, em detrimento dos processos de execução e avaliação das políticas públicas.

Observa-se que a gestão pública é um processo contraditório, resultante de ações ou omissões processadas em momentos não lineares, articulados e interdependentes, do qual participam (a) o sistema político administrativo; (b) os demais sistemas funcionais (educação, saúde, ciências etc.); e (c) as organizações governamentais ou não (vinculadas aos movimentos sociais e representações sociais, partidos políticos, judiciário, legislativo, meios de comunicação etc.), planejadores, executores e avaliadores de políticas públicas.

E o desempenho da gestão pública pode ser mensurado: (a) a partir de um indicador; (b) das expectativas do usuário, cliente ou público alvo; e (c) da identificação das consequências positivas ou negativas das ações programáticas executadas. Para tanto, há diversidade de abordagens teórico-metodológicas para proceder-se à avaliação, algumas das quais destacadas a seguir.

### **3.2.2 Abordagens teórico-metodológicas da avaliação**

Para Scriven (1967 apud WORTHEN et al. 2004; 1991 apud LEE, 2000), a avaliação, embora não se constitua em uma “disciplina”, apresenta um caráter interdisciplinar, pois seu principal objeto de estudo consiste no aperfeiçoamento do instrumental de outras disciplinas.

Para Schneider (2010, p.312), o caráter interdisciplinar da avaliação é um problema, pois a dificuldade em realizar pesquisas avaliativas úteis está vinculada exatamente à sua origem: vários campos disciplinares, com pontos de vista diferentes, que formam “tipos de avaliação em vez de um quadro referencial coerente”.

Ao longo da evolução da pesquisa avaliativa, foram construídas várias abordagens teóricas que visavam auxiliar o processo de gestão das políticas públicas; essa diversidade de pensar a avaliação parte de critérios classificatórios, conforme o objetivo do que se pretende alcançar com a avaliação, mas, na prática cotidiana, não existem isoladamente, articulam-se entre si.

Schneider (2010) apresenta sete abordagens teórico-metodológicas vinculadas ao processo de construção histórica da avaliação: (a) perspectiva clássica; (b) ciências da política; (c) análise de sistemas; (d) análise custo-benefício; (e) teoria da decisão; (f) análise de políticas; e (g) estudos de implementação.

A *Perspectiva Tradicional* refere-se aos primeiros anos da história da avaliação e compreende três tipos de estudo: (a) avaliação de processo (formativa); (b) avaliação de resultado (impacto ou somativa); e (c) o monitoramento.

Scriven situa-se nessa abordagem. Para ele, a avaliação tem uma única meta: determinar o valor ou o mérito do que está sendo avaliado; um único objetivo: produzir julgamentos de valor; e divide-se em apenas dois aspectos: formativa e somativa (SCRIVEN, 1967, apud WORTHEN et al. 2004; SCRIVEN, 1991, apud LEE, 2000).

Nesse momento inicial da avaliação, o papel dos gestores públicos era amplo, pois lhes cabia determinar, quantitativamente, as metas e prover os dados referenciais básicos para julgar o desempenho do programa; o papel do avaliador era limitado, uma vez que os conceitos a serem medidos eram estabelecidos pela administração pública e não pelo avaliador. Como consequência, a medida do desempenho restringia-se aos objetivos imediatos (SCHNEIDER, 2010).

No início da década de 1970, a abordagem *ciências da política* focalizava o processo de formulação da política e caracterizava-se como "um conjunto de pressuposições normativas e por um modelo, até certo ponto, racional de processo de tomada de decisão" (SCHNEIDER, 2010, p.316); i.e., um processo incremental de racionalidade limitada. Aos avaliadores, competia incorporar os aspectos da política e respectivos efeitos que produzissem as melhores políticas e programas; e a função da pesquisa avaliativa era produzir informações que ampliassem a capacidade do sistema.

No final dos anos de 1970, diante da complexidade social crescente, a avaliação de políticas públicas absorveu o referencial da *Análise de Sistemas*. Nesta abordagem, o avaliador tem autonomia para incluir o ingrediente que julgar necessário, a legislação relativa ao programa ou projeto, por exemplo, e as expectativas provocadas pelas informações produzidas no processo de avaliação.

A abordagem econômica *Custo/Benefício* distingue dois tipos de avaliação: (a) *a priori* (equivale a *ex-ante*), realizada antes da implantação da política ou programa, projeta as consequências de sua execução; e (b) *ex-post* ou *post hoc*, realizada após a implantação da política ou programa, analisa a relação entre os custos de execução e os benefícios advindos com sua realização.

A *Teoria da Decisão*<sup>51</sup> é vista por alguns autores como substituta dos estudos experimentais ou das avaliações de impacto, "[...] representa uma metodologia para agregar as preferências relativas à importância comparativa das metas múltiplas bem como para determinar o valor de cada meta em relação a uma escala padronizada (ainda que subjetiva)"; e "[...] serve na fase pré-decisão, para auxiliar os tomadores de decisão a resolver suas preferências diante de um conjunto de metas competitivas". (SCHNEIDER, 2010, p.314),

A *análise de políticas* baseia-se na estimativa dos efeitos, comparando-os com as consequências e os custos das propostas alternativas; por essa razão, pode-se “fazer recomendações concretas de políticas em uma perspectiva de curto prazo” (SCHNEIDER, 2010, p.314-315). O *estudo de implementação de políticas* reforça o papel da implementação, entretanto, esta é apenas uma das variáveis para o sucesso ou fracasso de uma política.

Existem várias tipologias ou "parâmetros" que norteiam a avaliação. Para apresentar às que se considera mais relevante, segue-se a classificação de Cotta (2001, p.91), em função: (a) do tempo (antes, durante ou depois da implementação); (b) da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente); e (c) da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados).

(a) Quanto ao tempo, a classificação mais usada refere-se às modalidades *somativa* e *formativa*. Silva (2001, p.57-58), apoiado em Aguilar e Ander-Egg (1994), destaca que a *somativa* ou *ex-post* refere-se a “estudos de resultados ou efeitos dos programas, tendo em vista julgar se vale a pena ou não manter um programa”; e Worthen et al., (2004) enfatizam o aspecto dessa avaliação em oferecer informações úteis à equipe do programa como forma de melhorar o desempenho de suas ações (Apêndice G).

A avaliação somativa é realizada durante ou após a execução do programa<sup>52</sup>. Na primeira situação é realizada com o objetivo de levantar informações, avaliar mudanças situacionais e subsidiar alterações e quando o programa alcança pleno desenvolvimento (avaliações de processo e de impacto), objetivando avaliar a eficiência, produtos, efeitos e impactos. Neste caso, difere da avaliação realizada após a execução do programa (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

---

<sup>51</sup> A abordagem teórica da decisão foi defendida por Ward Edwards, Márcia Gutemberg e outros psicólogos (SCHNEIDER, 2010, p.314).

<sup>52</sup> A maioria da literatura consultada considera apenas após a implementação do programa.



Para Cohen e Franco (2011), a avaliação somativa busca obter elementos quantitativos e qualitativos para orientar decisões. Para outros autores (LOBO, 2007; ALA-HARJA; HELGASON, 2000; TREVISAN; BELLEN, 2008), estuda a eficácia e o julgamento do valor geral do programa, por isso, a credibilidade dos achados é mais importante que a aplicação direta dos resultados.

Silva (2001) destaca que as avaliações de *processo* e de *impacto* referem-se aos tipos de problemas ou perguntas que se pretende responder. Neste sentido, a *avaliação de processo* é periódica e realiza-se durante a implementação do programa, oferecendo suporte para melhorar a eficiência operativa (gestão) enquanto que a *avaliação de impacto* pretende responder se o programa funcionou ou não e apóia as decisões políticas como continuação do programa ou surgimento de outros.

Para Carvalho (2003) e Costa e Castanhar (2003), a *avaliação de processo* visa detectar defeitos e obstáculos à execução do programa, permitindo incorporar mudanças no conteúdo do programa durante sua implementação; e para Carvalho (2003), a *avaliação de impacto* focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade para além dos beneficiários diretos da intervenção pública.

Cotta (1998, p.113) estabelece uma distinção entre essas duas conceituações: "[...] depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então, trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então trata-se de uma avaliação de impacto".

Aguilar e Ander-Egg (1994) entendem essas duas conceituações como aspectos do programa submetidos à avaliação e distinguem: (a) a *avaliação de processo* destina-se ao acompanhamento da execução; (b) a *avaliação de resultado* refere-se à eficácia e eficiência ou a relação entre resultados previstos e efetivamente obtidos; e acrescentam (c) a *avaliação do plano e a conceitualização da intervenção*, que se referem à pertinência formal e conceitual dos programas.

Garcia (2001), Carvalho (2003) e Costa e Castanhar (2003), por sua vez, denominam a avaliação somativa de *avaliação de metas*, já que este tipo de avaliação tem o propósito de mensurar o grau ou êxito que um programa alcança. As metas de um programa são os seus resultados mais imediatos, definidores do sucesso, ou não, do programa.

A avaliação formativa ocorre durante o processo de implementação da política ou programa, como meio para adquirir mais conhecimento e dar suporte ao processo de gestão, e a ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados (BROWNE; WILDAVSKY, 1984 apud SILVA, 2001; ALA-HARJA; HELGASON, 2000; TREVISAN; BELLEN, 2008).

Para Worthen et al. (2004), a avaliação *formativa* tem o mérito de tornar pública a avaliação aos tomadores de decisão do programa e aos consumidores potenciais, apresentando julgamentos de valor ou de mérito em conformidade com os critérios elencados, visando avaliar a continuidade do programa, o grau de produtividade e a avaliação das necessidades existentes.

(b) Quanto à posição do avaliador, esta classificação converge para a seguinte tipologia (Apêndice H):

- Interna, quando é realizada por pessoas que integram o sistema ou organização gestora do programa. A vantagem desta modalidade reside da diminuição de resistência e no conhecimento do objeto observado; a desvantagem é o risco de apresentar menor objetividade em razão do envolvimento do avaliador e da relação entre avaliador e avaliado;

- Externa, realizada por pessoas que não pertencem ao sistema ou programa, em geral especialistas. A vantagem reside na isenção e objetividade dos avaliadores externos, permitindo comparar resultados de diferentes avaliações;

- Mista, procura combinar os dois tipos de avaliação anteriores, superando os limites e preservando a vantagem de ambos; e

- Participativa, direciona-se a reduzir a distância entre avaliadores e beneficiários e requer a participação da sociedade em todo o processo de avaliação (planejamento, execução, avaliação etc.), por esta razão é usada em pequenos projetos.

Quanto a esse critério (posição do avaliador), Arretche (2007) defende que as avaliações precisam ser conduzidas por órgãos independentes como meio de manter a neutralidade do processo avaliativo. No caso de as avaliações serem executadas pelas equipes governamentais (interna), é difícil que tais avaliações tenham valor avaliativo de fato - ainda que possam ser bons instrumentos de pesquisa para estudos de avaliação -, pois tendem a minimizar os elementos de fracasso dos programas em virtude de interesses da própria burocracia/cargos, das relações de poder entre os dirigentes das organizações envolvidas e dos futuros coeficientes eleitorais.

(c) Em relação ao conteúdo ou natureza do objeto da avaliação, Browen e Wildavsky (1984 apud SILVA, 2001, p.59-62) apresentam ampla tipologia da qual se destacam (Apêndice I): Pseudoavaliação: estudos controlados que não utilizam procedimentos e técnicas de avaliação; Quase-avaliação: são ignoradas variáveis contextuais que afetam a implementação, por isso não permitem formular um juízo valorativo; Avaliação por decisão teórica: combina estudos orientados por financiadores com estudos orientados pelos usuários; e a Meta-avaliação: que consiste na "avaliação da avaliação".

Além desses parâmetros, para os quais converge a literatura, há outras tipologias:

d) Em função da escala ou dimensão do programa (grande/pequeno), a avaliação assume formas distintas com relação aos aspectos de estratégia da avaliação; lógica da avaliação; roteiro da avaliação; técnicas de análise; resultados da avaliação; e avaliadores (COHEN; FRANCO, 2011) (Anexo C).

e) A tipologia em função dos usuários da avaliação, que demandam informações diferenciadas conforme o ponto de observação. Esta tipologia é defendida por alguns autores e está relacionadas à função do usuário, se responsável pelo processo decisório, executor ou usuário interessado nos resultados das políticas e programas (Apêndice J).

f) Há, ainda, outras tipologias em função do mérito da avaliação (Apêndice K) e conforme os tipos de abordagens (Apêndice L) e usos (Apêndice M).

Costa e Castanhar (2003) assumem uma postura mais abrangente com relação à metodologia de avaliação de políticas públicas. Partem do pressuposto de que, se a avaliação é uma forma de mensurar, de emitir um juízo de valor, é necessário antes de tudo estabelecer os critérios de avaliação. Mas, como não existe uniformidade entre os parâmetros avaliativos, não há consenso sobre os aspectos metodológicos e a escolha de um ou de vários critérios de avaliação depende do que se deseja privilegiar na avaliação.

Dentre os critérios mais comuns, os autores listam<sup>53</sup>: eficiência, eficácia, impacto (efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário e equidade. Estes critérios são aferidos por meio de indicadores<sup>54</sup> que fornecem informações sobre o estado ou a situação do objeto avaliado.

<sup>53</sup> Essa listagem está apoiada no Manual da *The United Nations Children's Fund* (Fundo das Nações Unidas para a Infância).

<sup>54</sup> Indicador é uma palavra de origem latina (*indicare*) e significa "tornar patente, demonstrar, revelar, expor" (TREVISAN; BELLEN, 2008).

De posse dos critérios e indicadores, resta estabelecer comparações com o referencial ou padrões de referência, que podem ser classificados em: absolutos (metas a serem alcançadas); históricos (comparações ao longo do tempo); normativos (comparações com programas similares ou semelhantes); teóricos (estabelecidos no momento da formulação como resultados planejados); negociados ou de compromissos (decorrente de consenso entre as partes envolvidas na gestão e os formuladores) (COSTA; CASTANHAR, 2003; TREVISAN; BELLEN, 2008).

Desse modo, a avaliação serve a muitos propósitos, dependendo do momento em que é realizada, das necessidades de quem contrata a avaliação ou do objetivo e público alvo a que se destina. Segundo Arretche (2002, p.2.), a avaliação é parte constitutiva da política pública e “[...] integra-se a esse processo como atividade permanente que acompanha todas as fases [...], desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública”. Logo, não se constitui em fase final do processo de planejamento, mas deve estar presente na formulação, implementação e na mensuração dos impactos provocados por ambos os momentos, uma vez que é no contexto da implementação que a política é efetivada.

Sob esse ponto de vista, a avaliação de políticas públicas consiste não apenas em atribuir valor às políticas - analisando de forma crítica os programas com o objetivo de apreender em que medida os resultados são alcançados, a que custo e quais os processos ou efeitos que são ativados, indicando novos cursos de ação mais eficazes – mas, também, em apreender a relação que se estabelece entre os sistemas sociais funcionais e as organizações.

Isto requer considerar o caráter “político” da avaliação, e não apenas o seu caráter tecnicista; atentar para as disputas que acontecem os entre sistemas sociais funcionais, organizações e programas, com a inclusão, alteração ou retirada de políticas e programas. Entende-se que os resultados da avaliação podem orientar (ou não) o processo de barganha política entre o sistema político e os demais sistemas sociais.

Somente avaliações tecnicamente bem feitas podem abranger essas questões, mas elas sozinhas, enquanto instrumento exclusivamente tecnicista, não garantem a utilização da avaliação como instrumento da gestão pública. Para Arretche (2007, p.36): “[...] a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas tende a ser apenas um dos elementos – e possivelmente muito de menor monta – na decisão pela adoção, reformulação ou supressão de

um programa público, dado que as razões do mercado eleitoral têm forte influência no processo decisório”.

A possibilidade da avaliação não ser inserida na gestão do sistema político administrativo enquanto instrumento de auto-organização deste sistema desloca a investigação para o aspecto do *uso da avaliação*.

De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000), em geral, as avaliações não são bem aceitas porque apresentam muitas promessas e poucas realizações. Cotta (2001) enfatiza que a realização de processos avaliativos não significa que seus resultados serão usados e aponta como uma das principais razões para a sua não utilização a presunção de que as condições para o aproveitamento das informações decorrentes da avaliação estão postas.

Entretanto, as condições para usar os resultados do processo avaliativo não estão dadas *a priori* e ocorre justamente o inverso: “a avaliação é uma atividade que, por suas próprias características, exige que essas condições sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido” (COTTA, 2001, p.94).

Desse modo, o uso da avaliação depende da qualidade da avaliação e da divulgação de seus resultados (forma e abrangência). Sob este aspecto, é preciso tornar o processo de avaliação transparente, estimulando o aprendizado resultante do trabalho de pesquisa dos avaliadores e a sistematização de processos específicos que podem ser usados para selecionar indicadores de sucesso (TREVISAN; BELLEN, 2008, p.542).

Após superados os obstáculos quanto ao uso da avaliação, Faria (2005, p.102-103), apoiado em Shulla e Cousins (SHULLA; COUSINS, 1997), identifica quatro tipos de uso da avaliação: (a) a *instrumental*, que se refere à qualidade da avaliação, à divulgação dos resultados e à possibilidade de adotar as recomendações propostas na busca pela resolução de problemas; (b) a *conceitual*, corresponde à função educativa que pode modificar a forma de implementação e o impacto do programa; (c) como *instrumento de persuasão*, quando é utilizada para legitimar decisões tomadas pelos gestores quanto às mudanças nos programas e implica em seu uso simbólico ou político; e (d) o *esclarecimento* que decorre do acúmulo de conhecimento, alterando crenças e formas de ação das organizações (Apêndice N):

É relevante mencionar que, apesar do reconhecimento pela literatura da importância da avaliação como instrumento de gestão, vários autores apontam que essa operação ainda não foi apreendida pelo sistema político-administrativo em seu papel de subsidiar o desenho e a

implementação de planos, programas e projetos; i.e., a avaliação ainda não faz parte, efetivamente, do processo de gestão e de auto-organização do sistema político administrativo.

Na atualidade, a literatura expõe três críticas recorrentes aos processos avaliativos, sintetizadas por Silva (2001): (a) fragilidade metodológica, que compromete a credibilidade do processo avaliativo; (b) irrelevância, uma vez que os resultados não são incorporados à gestão; e (c) divulgação restrita dos resultados.

Entretanto, se a avaliação é um instrumento de mensuração dos resultados das ações governamentais é necessário definir critérios de avaliação e, nesse ponto, como afirma Costa e Castanhar (2003, p.5): “se encerra o consenso sobre aspectos conceituais e metodológicos no campo da avaliação de programas ou políticas públicas, dando lugar ao que se poderia chamar de um autêntico *emaranhado*”.

Entende-se que o propósito da avaliação pública é, em princípio, orientar os tomadores de decisão quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de determinada política ou programa. Neste sentido, o conhecimento das opções teóricas é fundamental para a escolha do método avaliativo adequado, assim como experiências avaliativas em territórios distintos, sem perder de vista que a decisão, operação básica da organização, reverbera na auto-organização do sistema político administrativo local de forma diferenciada.

### **3.2.3 Formatos avaliativos em territórios distintos: Colômbia e Chile**

Superada a fase inicial de avaliação de políticas públicas, capitaneada pelos EUA, o desenvolvimento da avaliação assumiu nuances diferenciadas nos territórios globais, a reboque, também, do movimento de Reforma do Estado, desencadeando mudanças no sistema político administrativo e na modernização das organizações.

Desse modo, o desenvolvimento recente do processo avaliativo apresenta formatos singulares, de acordo com as contingências políticas vivenciadas e as prioridades estratégicas estabelecidas pelos governos de vários países (Quadro 8).

Em um primeiro momento, no período 1960-1970, a avaliação esteve ligada ao planejamento e programação de países europeus, dentre os quais Suécia e Alemanha, assumindo a função de informação. Nesse período, a Grécia criou órgãos de pesquisa e outras agências governamentais, tendo a avaliação como atividade principal.

Na década de 1980, as avaliações passaram a preocupar-se com as questões de resultados e distribuição de recursos orçamentários, i.e., com a natureza alocativa dos recursos, em países como Inglaterra, Países Baixos, Noruega e Suécia. Não havia preocupação explícita com o impacto das ações governamentais e a avaliação tornou-se preocupação também do Poder Legislativo ou do Parlamento.

Nesse período, destaca-se a reforma administrativa inglesa, com a substituição da administração burocrática pela “gerencial”, atuando em três dimensões: (a) na redução do poder do serviço público; (b) na introdução de práticas gerenciais no setor público; e (c) nas restrições de escolha dos cidadãos quanto à entrega de serviços públicos.

A Grécia procedeu à sistematização das atividades avaliativas ligando-as ao processo orçamentário e realizou avaliações independentes, visando à tomada de decisão. Estabeleceu a obrigatoriedade dos órgãos públicos apresentarem Relatório Anual com a demonstração dos resultados e revisões periódicas a cada três anos (ajuste da política), podendo realizar avaliações aprofundadas mediante a solicitação dos ministérios.

Quadro 8 - Avaliação: Fases nos espaços territoriais

Fase/Período	Local	Função
<b>1ª. Fase</b>		
1960 e 1970	Alemanha e Suécia (1)	- Planejamento e programação.
	EUA (2)	- Informação: uso instrumental da avaliação para melhoria de políticas e programas ( <i>feedback</i> ).
<b>2ª. Fase</b>		
1980	Reino Unido, Países Baixos, Noruega e Suécia Nova Zelândia.	- Busca de resultado e distribuição de recursos orçamentários (gerencial).
	Austrália	- Avaliação integrada à gestão e ao planejamento das organizações e programas; os gerentes dos programas realizam as avaliações.
	EUA	- Alocação racional dos recursos; perda do interesse pela avaliação.
<b>3ª. Fase</b>		
A partir da década de 1990	América Latina	- Apoio à Reforma do Estado.
	EUA	- Implantar sistemas de tecnologias de informação para melhorar a eficiência do governo.
	Europa	- Sistemas de avaliação europeus foram influenciados pelas normas e práticas institucionalizadas da União Européia (áreas de desenvolvimento, pesquisa e política tecnológica e programas financiados por Fundos).
	- Suécia	- Sistematização da avaliação e ações avaliativas vinculadas ao processo orçamentário.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Países Baixos</li> <li>- Finlândia</li> <li>- Irlanda, Espanha, Alemanha Nova Zelândia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliações realizadas no nível ministerial</li> <li>- Avaliação <i>ad hoc</i>, mas alguns setores fazem uso sistemático de procedimentos.</li> <li>- Incentivo à avaliação de política pública.</li> <li>- Avaliação para fins de aumento da transparência do governo.</li> </ul>
--	--	--

Fonte: FARIA (2005); CUNHA (2006); GUBA; LINCOLN (2011).

(1) Na Suécia, as primeiras avaliações foram realizadas na década de 1950 (CUNHA, 2006).

(2) Os EUA têm tradição em avaliar políticas e programas públicos nos três níveis de governo e o Congresso legisla sobre o tema.

Elaborado pela autora (2011)

Nos anos 1990, a avaliação espalhou-se para vários países, principalmente para a América Latina, assumindo diferentes nuances, dependendo do grau de centralização ou regionalização dos governos, mas sempre com a obrigação legal de informação do Executivo ao Legislativo. Nesse período destacam-se:

(a) Nos Países Baixos, as avaliações são realizadas no nível ministerial, sob responsabilidade do Ministério da Fazenda e diretorias orçamentárias, nos formatos externa, interna, *ex-ante*, nível intermediário e *ex-post*, cabendo ao Tribunal de Contas a responsabilidade de proceder ao exame da gestão (eficiência), a organização das avaliações e a divulgação dos resultados;

(b) A Finlândia iniciou com avaliações independentes e construiu, no período de 1995-1997, programas de avaliação composto por 12 estudos, com a finalidade de fortalecer a cultura de avaliação e sistematizar as informações sobre as reformas do setor público;

(c) A Irlanda, Espanha e Alemanha, sob influência da União Européia, viabilizaram a integração entre orçamento e avaliação (demonstrativo financeiro e plano avaliativo); desenvolveram novos programas de avaliação *ex-ante*; renovaram as avaliações anteriores; realizaram seminários de treinamento e manuais normativos, estabelecendo o procedimento de que sem avaliação não há alocação de recursos financeiros. E, ainda, desenvolveram práticas institucionalizadas de avaliação em áreas como desenvolvimento, pesquisa, política tecnológica e programas financiados por fundos internacionais.

No caso específico da América Latina, no final da década de 1990, o Conselho Científico do CLAD identificou como um dos objetivos da reforma gerencial o controle sobre



os resultados da ação governamental<sup>55</sup>. Neste sentido, apontou que os países latino-americanos precisavam construir sólidos sistemas de avaliação de desempenho caso quisessem transformar as estruturas da administração pública (CLAD, 1998, p.17). E Bozzi (2000, p.4) identificou a necessidade de três processos de reforma na América Latina: a descentralização fiscal, política e administrativa; a democratização e as reformas eleitorais; e a modernização do Estado e sua administração pública.

A partir da década de 1990, observa-se uma preocupação nos países latino-americanos em implantar a gestão pública orientada para resultados, de caráter geral, e em desenvolver processos e sistemas tecnológicos de avaliação de desempenho das ações governamentais que, embora tenham resultado em formatos estratégicos e avaliativos diferenciados, mantiveram o objetivo comum de mensurar o cumprimento de metas de objetivos previamente estipulados. A seguir apresenta-se, resumidamente, duas dessas experiências desenvolvidas em países da América Latina:

(1) Colômbia: a partir da Reforma constitucional (1991), o governo colombiano criou, em 1993, o Departamento Nacional de Planejamento que, desde o princípio, priorizou a criação do Sistema Nacional de Avaliação de Resultados da Gestão<sup>56</sup> (SINERGIA). Segundo Bozzi (2000), este sistema configurou-se como ferramenta gerencial e contribuiu para a modernização da gestão pública e para a tomada de decisões organizacionais, pautadas em critérios mais técnicos que políticos.

Em 1998, a concepção desse sistema de avaliação estava avançada, mas havia problemas quanto à sua operacionalidade que enfrentava um lento processo de implementação. O desenho do sistema teve por princípios: (a) o entendimento de que a avaliação da gestão era a melhor ferramenta para propiciar a troca da cultura burocrática para gerencial; (b) a avaliação como elemento estimulador da gestão por resultados; e (c) a avaliação como resposta aos preceitos da Constituição de 1991, contribuindo tanto para a modernização do Estado como para a democratização dos sistemas social, político e econômico (BOZZI, 2000).

O interessante desse sistema de avaliação é o princípio de interligação e interdependência entre os diferentes níveis de avaliação que, embora requeiram horizontes de

---

<sup>55</sup> O documento “Una nueva gestión pública para America Latina” (1998) constitui um marco para o desenvolvimento e a compreensão da lógica da avaliação enquanto prática administrativa desejável da gestão pública (BOZZI, 2000, p.3).

<sup>56</sup> Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestion (SINERGIA), além de ser o nome do sistema de avaliação, constitui, também, uma expressão metafórica (BOZZI, 2000, p.8).

avaliação diferenciados, possibilitam a troca de informações e a comparação entre as diversas organizações, a saber (Quadro 9):

Quadro 9 - Colômbia: Níveis de avaliação diferenciados.

Níveis de avaliação	Descrição
Macro (mais amplo)	Avaliação do desempenho do governo como um conjunto de organizações comprometidas com a implementação de políticas públicas, desenhadas de forma democrática.
Macro (mais restrito)	Avaliação do desempenho dos programas que englobam várias organizações.
Intermediário (Função gerencial do planejamento estratégico organizacional)	Avaliação do desempenho das organizações públicas que implementam políticas públicas.
Micro (Gestão de recursos humanos)	Avaliação de desempenho dos funcionários das organizações públicas.

Fonte: BOZZI (2000, p.9-10).

Elaborado pela autora (2011).

Com base nesse formato avaliativo foram elaborados os Planos Indicativos<sup>57</sup> das organizações que estipulavam as metas e objetivos, bem como produtos, impactos e indicadores de desempenho das ações organizacionais para um período de quatro anos. Estes Planos tinham como referência macro as políticas de desenvolvimento dispostas no Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>58</sup>, formulado pelo Departamento Nacional de Planejamento (DNP), para o mesmo período, que utilizava as informações constantes nos Planos Indicativos para tomada de decisão e ajuste das políticas públicas (BOZZI, 2000).

Após a elaboração, os Planos Indicativos passavam por auto-avaliações anuais, com a expectativa de estimularem aprendizagens organizacionais. Os resultados dos processos avaliativos eram encaminhados aos respectivos Ministérios, que os remetiam ao DNP. Este Departamento, por sua vez, procedia a cinco ou seis avaliações *ex-post* em organizações e programas estrategicamente selecionados de modo que, o conjunto do processo avaliativo e as proposições de ajustes eram encaminhados ao Congresso Nacional que, após aprovação, convertia-se no documento orientador das ações de todas as organizações governamentais (BOZZI, 2000).

É importante ressaltar que, visando à implantação de uma cultura orientada para resultados, foram criados os Acordos de Eficiência<sup>59</sup>, compromissos formais entre os

<sup>57</sup> O “Plan Indicativo” atua de modo similar ao Plano Plurianual brasileiro, sendo que são estabelecidas metas no âmbito da política nacional, e também de acordo com a missão organizacional.

<sup>58</sup> “Plan Nacional de Desarrollo” (BOZZI, 2000, p.10).

<sup>59</sup> “Acuerdos de Eficiencia”.

Ministérios e o Presidente. Desse modo, a ênfase do processo avaliativo colombiano concentrava-se no aspecto macro (políticas e programas) em articulação com nível intermediário (organizações), e não contemplava o desempenho individual da gestão de recursos humanos. Na visão de Bozzi (2000, p.11, tradução nossa): "o sistema conta com certa coerência 'vertical' ao articular o problema do desempenho organizacional com o das políticas públicas, mas carece de certo grau importante de coerência 'horizontal' no sentido de que não está bem articulado com outras entidades encarregadas de regular a avaliação do desempenho individual".

Todavia, problemas relativos à governabilidade recente vivenciada por esse país impediram a consolidação desse modelo de avaliação.

(2) Chile: inicialmente, a preocupação com a avaliação surgiu como um esforço do executivo em modernizar a gestão pública<sup>60</sup>. Em 1994, este esforço foi assumido pelo Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública (CIMPG) do Ministério da Secretaria Geral da Presidência (SEGPRES), com apoio técnico do Ministério da Fazenda, que já trabalhava com atividades de mensuração das ações governamentais (avaliação), inclusive no que se refere à formatação de sistemas de aferição de resultados (BOZZI, 2001).

Nesse caso, o governo chileno enfatizou a criação de um programa sistemático de modernização da gestão pública, "cujas múltiplas iniciativas incluíam acordos institucionais que requeriam um forte componente de avaliação de desempenho" que orientavam o processo decisório de duas organizações, uma de caráter mais político e outra de orientação mais técnica (BOZZI, 2000, p.5, tradução nossa).

Diferentemente do formato colombiano, o processo de avaliação chileno iniciou com os níveis micro e intermediário, i.e., com a avaliação individual e organizacional, no formato de baixo para cima, e em um contexto de aplicação da metodologia de planejamento estratégico ao setor público (BOZZI, 2000).

Nesse sentido, a aferição dos compromissos dispostos nos Programas de Melhoramento da Gestão (PMG)<sup>61</sup>, assumidos pelas organizações para ampliar, quantitativa e qualitativamente, os serviços públicos ofertados, ocorriam por meio de um sistema de mensuração negociado junto à associação de funcionários públicos, articulando o desempenho

---

<sup>60</sup> Os governos da "Concertación" enfatizaram a mensuração do impacto das ações governamentais na sociedade (BOZZI, 2000, p.9).

<sup>61</sup> Antes dos "Programas de Mejoramiento de la Gestión" (PMG), o governo chileno implementou os "Convenios de Desempeño", acordos voluntários com as agências, e os "Compromisos de Modernización", acordos estabelecidos entre as entidades públicas e o Presidente (BOZZI, 2000).

individual com o desempenho organizacional. Esse processo culminou com a promulgação de uma lei que estabeleceu incentivos aos funcionários que alcançassem os objetivos e metas estipulados nos PMGs<sup>62</sup> (BOZZI, 2000).

Assim, similar à Colômbia, em 1998, o Chile dispunha de um sistema operacional nacional em fase inicial de concepção, pautado em quatro dimensões da gestão: (a) econômica (custo/benefício); (b) eficiência (custos dos produtos); (c) eficácia (cumprimento dos objetivos); e (d) qualidade dos produtos e serviços ofertados (usuários). Para cada dimensão foram estabelecidos indicadores de mensuração do desempenho, com a finalidade explícita de aferir em que medida os recursos dos processos, produtos/serviços e impactos, assim como as estratégias, cumpriram com os objetivos inicialmente propostos.

### 3.3 LIMITES E POSSIBILIDADES DA AVALIAÇÃO

Uma das formas de observar os limites e possibilidades da avaliação de políticas públicas reside na distinção sistema/meio no âmbito do sistema político. Para tanto faço as seguintes considerações:

1. Ambos os instrumentos, a constituição Federal (1988), que estabelece novos parâmetros ao planejamento nacional, e o PDRE (1995), influenciado pelo movimento mundial de reforma do Estado apoiado no *managerialism*, conferiram centralidade à avaliação de políticas públicas sob a alegação da necessidade de modernizar o sistema político administrativo, a fim de mensurar o desempenho e garantir a transparência das ações governamentais, como forma de promover a auto-organização do sistema político.

2. A constituição Federal é a síntese das decisões coletivas do sistema político e extrapola as fronteiras deste sistema, regulamentado tanto os direitos individuais e coletivos quanto os sistemas sociais. O PDRE, por sua vez, propôs nova organicidade ao sistema político administrativo separando as funções de (a) caráter exclusivo do Estado, (b) de serviços não exclusivos do Estado, (c) funções descentralizadas e (d) produção de bens e serviços ao mercado; reduzindo a centralidade do sistema político diante dos outros sistemas funcionais, em especial do sistema economia.

---

<sup>62</sup> No Brasil, o Estado de Minas Gerais estabeleceu incentivos financeiros ao desempenho individual e organizacional dos funcionários públicos. Sobre este tema, ver SILVA, J. et al. *Avaliação de Desempenho Individual*.

3. As constituições estaduais repetiram os parâmetros relativos ao planejamento, dispostos na constituição federal; e o PDRE influenciou a auto-organização do sistema político-administrativo de vários estados dentre os quais o Pará, no que se refere privatização, desestatização, descentralização e flexibilização, sob a denominação de “modernização administrativa”.

4. Quanto ao termo “política pública”, este engloba dois tipos de política: (a) as econômicas, de caráter cambial, fiscal e monetário; e (b) as sociais, relativas à saúde, educação, transporte, assistência social etc. As políticas econômicas têm mecanismos próprios e consolidados de avaliação, construídos ao longo do período de dominação do modelo de planejamento apoiado em princípios econômicos; enquanto que as políticas sociais, embora apresentem relativo consenso com relação aos conceitos e instrumentos necessários para avaliar uma política pública, ainda é um tema em construção quanto aos elementos e variáveis utilizados no processo avaliativo, sendo crescente o interesse do sistema ciência e do sistema político administrativo com relação a este assunto.

Nesse sentido, os programas avaliados analiticamente no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 englobam temáticas de caráter estritamente social, como *Atenção de Média e Alta Complexidade, Bolsa Trabalho, Nossa Casa, Educação Pública de Qualidade para Todos* etc., mas também, programas de infraestrutura econômica e social como *Caminhos para o Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento* etc. e programas de estímulo à produção, caso do *Programa de Modernização da Agricultura Familiar*. Nenhum dos programas refere-se a políticas econômicas propriamente ditas.

5. A avaliação de políticas públicas, em geral, é entendida como a fase final do ciclo de planejamento, apartada das fases de formulação e implementação. Todavia, entende-se que a avaliação é passível de integrar todas as fases do planejamento, assim como as demais fases do planejamento integram a avaliação, pois para proceder-se a um processo avaliativo é necessário antes formulá-lo e depois executá-lo, realizando o devido monitoramento de sua execução e, por fim, avaliá-lo (meta-avaliação). Não existe uma linearidade no processo de planejamento ou uma relação causa-efeito, mas sim uma circularidade entre seus componentes, de modo que cada um dos eventos comunicativos do planejamento (poder/não poder) carrega dentro de si todos os outros eventos.

Nesse sentido, a avaliação, uma das expressões comunicativas do planejamento, distingue-se dos eventos de formulação e monitoramento da execução por estar condicionada: (a) pelo objeto da avaliação (observado); (b) pelo avaliador (observador); (c) pela infraestrutura da observação (base de dados/comunicação); (c) pela informação; e (d) pela especificidade do código binário utilizado no âmbito dos sistemas sociais funcionais. No caso do sistema político, pelo código poder/não poder.

6. Se a avaliação é passível de integrar todos os eventos do planejamento, e se o entendimento predominante é que avaliar implica em julgar ou emitir um *juízo de valor* (sucesso ou fracasso) sobre dado programa ou política pública, a partir da comparação com determinado parâmetro considerado adequado, com o objetivo de apreender se as metas foram alcançadas (eficiência), a que custos (eficácia) e quais os processos ou efeitos foram gerados (efetividade), a formulação e o monitoramento também envolvem a emissão de um juízo de valor. Ou seja, o que faz com que determinado problema seja selecionado e integre a Agenda da Organização é um juízo de valor relacionado à importância dada pelo sistema político ou pelo sistema político administrativo diante das pressões ou não imputadas pelos sistemas sociais ao tema. O que faz com que uma atividade seja destacada para efeito de monitoramento da execução em detrimento de outra atividade é também um juízo de valor, uma vez que, em geral, não existe padronização no monitoramento das atividades. Neste sentido, o juízo de valor está presente nos eventos de formulação e monitoramento da execução, não sendo exclusivo da avaliação.

7. A avaliação de políticas públicas, *grosso modo*, está imersa em dois tipos de comunicação: (a) a material propriamente dita, que envolve a informação relativa à ação ou não-ação (ausência) das organizações governamentais, expressa pela linguagem técnica repleta de codificações vigente entre os planejadores. Esta linguagem é realizada de forma presencial ou virtual (sistemas tecnológicos de informação, intranet e internet), e caracteriza a forma social que Luhmann denomina de interação<sup>63</sup>; e (b) o processo comunicativo bem mais abrangente expresso não pela linguagem comum, mas sim por códigos binários (sim/ não) que realizam a comunicação no âmbito dos sistemas sociais funcionais e que no sistema político-administrativo revelam e encobrem relações de poder entre organizações. Sob este enfoque, a

---

<sup>63</sup> O conceito de *interação* de Luhmann limita-se ao aspecto presencial, entretanto, devido às mudanças tecnológicas recentes que permitem, inclusive, a visualização do interlocutor durante o processo de comunicação da linguagem, penso que este conceito deve ser expandido também para o aspecto virtual que envolve esta modalidade de comunicação.

comunicação material é resultante deste processo comunicativo mais abrangente e a avaliação é, primordialmente, um evento comunicativo.

8. No que se refere à comunicação material, o ato de avaliar e a avaliação só são possíveis mediante a transformação de dado em informação, e desta em “comunicação material”, processada em determinado sistema (tecnológico ou não). Neste caso, sem informação não se inicia o processo avaliativo e não se emite um juízo de valor (enunciado).

Nesse sentido, a diversidade de métodos e técnicas avaliativas existentes representa uma “babel” de alternativas com as seguintes características: (a) incorporação de práticas de gestão originárias da iniciativa privada e adaptadas às organizações e setores públicos; (b) internalização pelas organizações públicas de racionalidades conflituosas: mercado *versus* social, possivelmente guiadas por práticas clientelistas; (c) incorporação da variável “política”, a exemplo do Planejamento Estratégico Situacional (PES) (falsa dicotomia entre técnica/política); (d) variedade de critérios (tipologias) que abordam a avaliação a partir de diferentes pontos de observação; e (e) metodologias diferenciadas conforme o sistema social funcional (educação, saúde etc.).

No caso específico do planejamento paraense, o sistema político administrativo exercita a redução da complexidade do seu ambiente com a implantação de sistemas tecnológicos de informação e comunicação (TIC) que geram novas complexidades, no âmbito das atividades de formulação dos planos plurianuais e orçamentos anuais, monitoramento da execução orçamentária e avaliação dos programas que integram os planos plurianuais.

9. Mas, ainda que a abordagem seja técnica (tanto na formulação quanto no monitoramento da execução e na avaliação), não existe a possibilidade de realizar-se uma avaliação de modo puramente instrumental ou neutra quando o resultado esperado é a emissão de um juízo de valor. Para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que permitam dizer por que uma política ou programa é preferível a(o) outra(o) e, nesse caso, é inevitável o enfrentamento de aspectos de caráter político-decisório, ou seja, de relações de poder e não poder, definidas por Luhmann como “comunicação”.

10. No que se refere às pessoas (sistemas psíquicos) que viabilizam a comunicação: (a) nem sempre os tomadores de decisão nas organizações (cargos) ou os implementadores conhecem de fato o programa; (b) quando conhecem o programa, podem discordar das prioridades e estabelecer as suas próprias prioridades; e (c) e quando conhecem e concordam

com o programa podem não dispor de condições institucionais e organizacionais favoráveis para realizar os objetivos previstos.

11. Quanto às abordagens metodológicas apresentadas neste capítulo, os detentores de cargos, no âmbito da SEPOF, ao longo do período pesquisado, demonstraram pouco conhecimento sobre essas ou outras distintas tipologias de avaliação.

12. A sistematização ou consolidação da avaliação nas organizações públicas esbarra no estabelecimento de critérios de ordem prática relativos: (a) à concepção do modelo de gestão governamental, com maior ou menor relação com o ambiente social; (b) à concepção da avaliação propriamente dita, se “gerencial”, focada na eficiência, eficácia e efetividade dos programas do sistema político administrativo, ou “não-gerencial”, com ênfase nas relações intersistêmicas entre os sistemas sociais.

Quanto a esse ponto, embora concorde-se que o modelo de gestão adotado é capaz de influenciar a concepção e a realização da avaliação, observa-se que avaliação gerencial *versus* a avaliação não-gerencial apresenta-se como falsa dicotomia, uma vez que a busca por eficiência, eficácia e efetividade na execução de programas públicos não inviabiliza as relações políticas entre os sistemas sociais, e vice-versa.

O ato de avaliar e o resultado gerado, a avaliação, são fotografias das relações de poder e não poder que se processam entre os sistemas sociais e as organizações e que compõem o planejamento, de onde se pressupõe que a avaliação é um dos possíveis mecanismos de auto-organização do sistema político administrativo. Mas, interessa ao sistema político a sua auto-organização segundo o mecanismo da avaliação?

A Constituição (1988) e o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995) estimularam o desenvolvimento de instrumentos gerenciais de controle social de cunho eminentemente tecnicista e indiscutivelmente necessários para acompanhar e mensurar o desempenho quantitativo e qualitativo de políticas e programas, a exemplo de tecnologias de informação e comunicação (TIC) como governo eletrônico etc., mas, ao pretender deslocar o controle dos processos: (a) reforçou, de um lado, a neutralidade burocrática dos processos operacionais que, aliada ao universalismo de procedimentos, exclui a política de suas ações, visando à “boa” aferição dos resultados e do desempenho governamental; e (b) de outro, quanto ao controle do desempenho das ações governamentais, buscou incorporar o caráter político na



avaliação ao estimular a formação de *policy makers*<sup>64</sup> enquanto gerentes de programas, no âmbito do novo modelo de planejamento.

---

<sup>64</sup> *Policy makers* referem-se aos tomadores de decisão das políticas públicas. H. Simon criou o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers* “por problemas como informação incompleta ou imperfeita, tempo para tomada de decisões, autointeresse dos decisores etc., podendo ser minimizada pelo conhecimento racional e maximizada pela criação de estruturas que modelem o comportamento dos atores e os resultados desejados” (SOUZA, 2007, p.67).

#### **4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, GESTÃO E TECNOLOGIA NO EXECUTIVO PARAENSE**

A sociedade da informação, baseada no uso intensivo de tecnologias, altera as dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais de forma diferenciada nos espaços territoriais, conforme a maior ou menor inserção no mercado mundial globalizado.

A incorporação de novas tecnologias no processo produtivo - com destaque para meios de comunicação capazes de conciliar, em um único equipamento: trabalho e diversão, formação e informação - provoca a eliminação de profissões e o surgimento de outras, ampliando os campos de conhecimento, e assim modifica as formas de gestão de empresas e governos.

As empresas incorporam novas tecnologias para tornar flexível a produção e adequá-la aos gostos subjetivos de cada consumidor, sendo hoje cada vez mais difícil especificar o lugar de produção das mercadorias. Os governos introduzem tecnologias em suas administrações, visando modificar elementos técnicos e de cultura organizativa, como forma de ampliar e qualificar a prestação de serviços públicos sob sua responsabilidade.

Dessa feita, os processos de mudança organizacional e inovação tecnológica no setor público, em especial a partir da década de 1980, apresentam uma dinâmica relacionada: (a) ao processo mundial de reestruturação ou "reinvenção" do Estado, diante do questionamento da eficiência do Modelo Burocrático para atendimento das demandas sociais e da necessidade de ajuste fiscal nos estados nacionais; e (b) ao processo de globalização, iniciado na década de 1990, que propiciou a redução das distâncias geográficas com a ampliação de canais comunicativos resultantes do desenvolvimento de tecnologias de informação.

Repensar o Estado passou a fazer parte das agendas governamentais em diferentes países e continentes, sob diferentes enfoques teóricos e disciplinares. A proposição dominante de substituição do Modelo Burocrático pelo Modelo Gerencial<sup>65</sup>, aliada às transformações tecnológicas mundiais, incorporou os processos de mudança organizacional e as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) como condições imprescindíveis para promover o aumento da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos e ampliar a comunicação intersistêmica entre os sistemas sociais.

---

<sup>65</sup> A discussão sobre a pertinência ou não de substituir o Modelo Burocrático pelo Gerencial não constitui objeto deste trabalho.

Nesse sentido, reformar o sistema político, segundo o molde Gerencial, significa: (a) deslocar a ênfase dos procedimentos para os resultados, ou seja, deslocar o poder/não poder do processo de formulação para a implementação e execução das políticas e programas públicos; (b) favorecer o estabelecimento de relações intersistêmicas das organizações públicas com os vários sistemas sociais; (c) estimular o controle social das organizações não governamentais e dos sistemas sociais sobre as organizações públicas; (d) considerar o cidadão como cliente; (e) proceder à autonomia e flexibilização da gestão em formas descentralizadas de decisão; (f) e horizontalizar as estruturas do sistema político administrativo. Na atualidade, estas questões, em algum momento, passam pela incorporação de novas tecnologias aos processos de trabalho.

Dessa feita, o uso de novas tecnologias pelo sistema político administrativo brasileiro tem sido ampliado, tanto pelo governo central quanto pelas unidades federativas, com o intuito de minimizar o problema da assimetria da informação: (a) no âmbito interno de cada organização; (b) entre as várias organizações e o sistema político; e (c) entre as organizações e os sistemas sociais funcionais (sociedade).

O conhecimento das ações governamentais em tempo real e com consistência e regularidade é, indiscutivelmente, um elemento que auxilia na gestão das escolhas futuras e na alocação dos recursos, e também, na consolidação de valores democráticos, favorecendo a transparência das ações e a participação da sociedade no controle social das ações públicas. Mas, para tanto, pressupõe que o sistema político administrativo seja capaz de estruturar e disponibilizar informações confiáveis como forma de apoiar e orientar as decisões do próprio sistema.

Este capítulo aborda o planejamento do executivo paraense a partir de seu histórico de criação e da perspectiva tecnológica da “comunicação material” que ocorre entre as organizações públicas, com o intuito de observar a relação entre planejamento, tecnologia e gestão na esfera do sistema político administrativo do Estado do Pará, em uma organização particular, a SEPOF. Refere-se aos objetivos específicos de (a) sistematizar os parâmetros do planejamento estadual no contexto de elaboração dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011; e (b) pesquisar o processo de criação dos sistemas tecnológicos de informação e comunicação desenvolvidos no âmbito SEPOF, que integram o processo comunicativo do sistema político administrativo no âmbito do planejamento.

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) são instrumentos que atuam em três dimensões: (a) na prestação de serviços à sociedade; (b) no fomento à consolidação e operacionalização de relações intersistêmicas; e (c) na dinamização de eventos comunicativos que ocorrem no âmbito no planejamento para fins de formulação, monitoramento da execução e avaliação de políticas públicas. Esta última dimensão é o objeto de investigação do presente capítulo, em especial o sistema de avaliação dos planos plurianuais.

Essas três dimensões passam por questões como: (a) implantação de sistemas tecnológicos (administrativos e gerenciais) capazes de disponibilizar informações com qualidade, regularidade e eficácia, com o intuito de orientar e apoiar as decisões do sistema político administrativo; (b) comunicação no âmbito da rede local (intranet) das organizações públicas, permitindo a troca de informações, aumento da produtividade e redução no volume de armazenamento e no custo das ações, reduzindo a complexidade do sistema político administrativo; e (c) utilização da *internet* como instrumento de atuação e informação das organizações públicas com relação à prestação de serviços públicos, informe de programas e projetos governamentais e transparência do sistema político administrativo; e também, como plataforma de comunicação entre as organizações estatais, por meio de sistemas tecnológicos próprios que visam ao atendimento das demandas dirigidas aos órgãos públicos (processos, licitações, concursos etc.) e às atividades de cunho orçamentário e de planejamento.

A perspectiva tecnológica refere-se aos sistemas de informação e comunicação criados pela SEPOF na última década (2000-2010), com a finalidade de: (a) dar suporte ao novo processo de planejamento e orçamento estabelecido na Constituição Federal de 1988; (b) auxiliar a operacionalização do Modelo de Gestão por Resultados, advindo com a reestruturação estadual iniciada em meados da década de 1990, resultante do movimento de Reforma do Estado; e (c) implementar, a partir de 2008, o Planejamento Estratégico Institucional (PEI), com vistas a direcionar e integrar as ações desenvolvidas pelas organizações que integram o sistema político-administrativo paraense.

Todavia, a despeito dessas afirmações, indago: diante da complexidade do sistema político administrativo, os sistemas tecnológicos implementados na SEPOF auxiliam, efetivamente, o processo de planejamento, em particular a avaliação dos programas dos planos plurianuais, repercutindo no processo de gestão e alocação dos recursos para estes programas?

Este capítulo divide-se em três partes: (a) Planejamento e Gestão, que apresenta os parâmetros do planejamento estadual e de criação da SEPOF, os modelos de gestão adotados pelo executivo paraense no período pesquisado e o contexto de formulação dos planos plurianuais nacionais e locais (2004-2007 e 2008-2011); (b) Planejamento e Tecnologia, que apresenta os sistemas de informação e comunicação utilizados ao longo do processo de planejamento e gestão do PPA (formulação, monitoramento da execução e avaliação), no âmbito do executivo paraense; e (c) as Considerações Preliminares, que articula as informações presentes neste capítulo ao objetivo geral e aos objetivos específicos da pesquisa.

#### 4.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO NO EXECUTIVO PARAENSE

Nos anos recentes, o processo histórico de desenvolvimento do planejamento no âmbito do sistema político administrativo tem propiciado a elaboração de abordagens teóricas e metodológicas que enfatizam a produção e consolidação de informações com o auxílio de diferentes sistemas informacionais. Estes sistemas têm a função de reduzir a assimetria das informações: (a) no âmbito interno das organizações, para fins de operacionalização das ações e preceitos legais do processo de planejamento e orçamento; (b) entre as organizações e o sistema político, para fins de gestão e alocação de recursos; e (c) nos anos mais recentes, entre o sistema político e seu ambiente, ou seja, entre o sistema político e os demais sistemas sociais funcionais que integram a sociedade, para fins de controle social sobre as ações governamentais.

A ideia subjacente a essas iniciativas tecnológicas é a “superioridade do planejamento”, identificado com a razão e visto como a maneira inteligente de enfrentar problemas sociais; e ainda, a necessidade de apresentar propostas técnicas sistemáticas, estruturadas, eficientes, confiáveis e consistentes no âmbito do sistema político administrativo e, no limite, do sistema político. Neste sentido, os sistemas tecnológicos são vistos como instrumentos imprescindíveis ao processo de planejamento e gestão de políticas públicas.

Por sistema de informação, entende-se ser todo sistema que manipula e gera informação, com uso ou não de recursos da tecnologia da informação<sup>66</sup>, e tem como objetivo

---

<sup>66</sup> Rezende (2007), a partir de Laudon e Laudon (1996), Stair (1996) e Kronke (1992), classifica os sistemas de informação em: (a) manuais, mecanizados, informatizados e de informações gerenciais e estratégicas; (b) quanto à abrangência: pessoal, grupo ou departamento, organizacional e inter-organizacional; (c) quanto à necessidade das informações: manutenção ou adaptação, desenvolvimento e aquisição; e de (d) suporte a decisões: operacionais, gerenciais e estratégicos.

auxiliar aos processos decisórios das organizações. Nesse sentido, as ações desenvolvidas pelos governos estaduais recentes para implantar sistemas de informação e comunicação visam a incentivar a implantação de uma cultura gerencial e de avaliação dos resultados capaz de orientar (a) a gestão das organizações públicas e (b) o sistema político administrativo, no que se refere às relações com os sistemas sociais funcionais.

Com o intuito de observar a relação entre planejamento e gestão no executivo paraense, inicia-se com o processo histórico de criação do planejamento estadual e o contexto de formulação dos planos plurianuais do governo do Estado do Pará, articulados ao contexto nacional.

#### **4.1.1 O planejamento no executivo paraense e os modelos de gestão governamental**

No que se refere especificamente ao universo paraense, a formalização do planejamento estadual iniciou na década de 1960 com a criação do Conselho de Política de Desenvolvimento Econômico do Pará (CONDEPA), por meio da Lei nº. 2.887/1961, com função deliberativa e com o objetivo de formular diretrizes da política de desenvolvimento, fiscalizar o emprego de recursos financeiros, avaliar os resultados e realizar as possíveis correções; e na sequência, com a criação do Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP), por meio da Lei nº. 3.649/1966 na forma de autarquia, responsável pelo planejamento estadual e pela produção de pesquisas e dados estatísticos naturais e socioeconômicos (BURLAMAQUI; BENDAHAHAN, 2004; PARÁ, 197-; 2008).

Na década seguinte, a Lei nº. 4.583/1975 criou o Sistema Estadual de Planejamento (SEP), formado pelo Órgão Central de Planejamento, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), criada no bojo desta mesma Lei e gestada no interior do IDESP<sup>67</sup>, e pelas Assessorias Setoriais de Planejamento (ASP), instituídas nas Secretarias de Estado e subordinadas tecnicamente ao SEP, com a missão de articular os órgãos seccionais ao Órgão Central de Planejamento; e pelos Órgãos Seccionais, compostos pelas unidades da administração indireta que realizavam atividades e objetivos do SEP (BURLAMAQUI; BENDAHAHAN, 2004; PARÁ, 197-; 2008).

---

<sup>67</sup> Ainda nessa década, a Lei nº. 4.780/1978 realizou uma reforma administrativa na qual a SEPLAN passou a integrar o Sistema de Atividade-Meio do Governo, ficando responsável pela organização, programação, coordenação e controle das atividades desenvolvidas pela administração (PARÁ, 2008).

A missão definida para o SEP era bastante ampla e consistia em estabelecer as diretrizes e objetivos governamentais; normas de planejamento/orçamento; modernização administrativa; desenvolvimento regional e urbano; articulação com os municípios; elaboração de pesquisas e informações sociais, econômicas e de recursos naturais; e desenvolvimento de políticas de investimentos e endividamento.

O art.8º da Lei nº. 4.583/1975 definiu os instrumentos básicos de atuação do SEP: o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND); o Plano de Desenvolvimento Estadual (PDE), de médio e longo prazo, que estabeleceu as diretrizes do governo do Estado para um período de 10 anos (1979-1989); o Plano Anual de Trabalho (PAT), que detalhou as disposições contidas no PDE; o Orçamento Programa Anual (OPA), que apresentou a programação de gastos do governo por setores; e o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI).

É importante ressaltar que a partir de 1977, pela primeira vez - embora persista o viés orçamentário -, o planejamento foi pensado de forma sistêmica, no sentido de construir um processo de planejamento integrado das ações do Estado (PARÁ, 2008). Contudo, no documento de criação do SEP (PARÁ, 197-) transparece o pensamento dominante acerca do planejamento: instrumento exclusivamente técnico, orientador do processo de tomada de decisão (política), capaz de compatibilizar e viabilizar os objetivos e instrumentos do Estado e municípios.

O interessante é que, apesar do viés orçamentário, o planejamento não foi pensado - pelo menos teoricamente - no formato *top down*, pois a metodologia adotada para operacionalização do Planejamento Global Integrado (PGI), em 1977, adotou a discussão das demandas com a sociedade e a integração das programações e instrumentos entre Estado e municípios para fins de elaboração do Orçamento-Programa Anual do Estado e dos Municípios; do Plano Anual de Trabalho do Estado e dos Municípios; e do Plano de Aplicação dos Fundos Federais.

A metodologia consistia no deslocamento de equipes compostas por dois técnicos da SEPLAN para discutir em reuniões com os municípios (na época 82) - das quais participavam as comunidades em geral, e representantes locais do Executivo e Legislativo - as demandas da sociedade e a inclusão, ou não, no Orçamento Estadual. Segundo Burlamaqui e Bendahan (2004, p.27), as demandas eram pouco atendidas devido à limitação decorrente da vinculação de receitas; e, com a municipalização de serviços públicos de forma inadequada, essas demandas retornavam ao Poder Executivo via Emendas Parlamentares.

Ao final dessa década, o I Plano de Diretrizes e Estratégias (PDE) - marco no planejamento estadual por incluir os sistemas sociais (saúde, educação etc.) no processo de discussão das ações governamentais - apresentou as diretrizes e estratégias para romper com o modelo de desenvolvimento implantado até então, embora tenha permanecido vinculado aos I e II planos nacionais de desenvolvimento (BURLAMAQUI; BENDAHAN, 2004).

Em 1988, a Constituição Federal apresentou um novo modelo de planejamento, orçamento e gestão apoiado nos três instrumentos que integram as atividades de alocação de recursos: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei do Orçamento Anual (LOA). E no ano seguinte, a constituição paraense (1989)<sup>68</sup> seguiu as orientações federais e estabeleceu esses instrumentos no âmbito do planejamento do Estado e municípios, mas não mencionou o Sistema Estadual de Planejamento (SEP) que, embora fragilizado, continuou a existir.

Mas, as mudanças advindas com a constituição de 1988 não se restringiram ao aparato organizacional legal das atividades de planejamento. O § 3º do art. 165 determina a apresentação, por parte do Poder Executivo, de relatórios bimestrais para fins de acompanhamento da execução orçamentária, como forma de estimular a transparência das políticas públicas e reduzir a nebulosidade que paira sobre as ações governamentais.

No início da década de 1990, quando a função planejadora do Estado foi questionada diante da crise fiscal do Estado brasileiro, da ineficácia da prestação dos serviços públicos, da elaboração e operacionalização de planos macroeconômicos mal sucedidos e do movimento mundial de Reforma do Estado, vários estados brasileiros aderiram a esse movimento de auto-organização do sistema político.

A partir de 1995, o Pará inseriu-se no movimento nacional de reforma do Estado<sup>69</sup> e realizou mudanças de cunho institucional que passaram pela adoção de práticas organizativas e processuais coerentes com o novo modelo de gestão. A justificativa para as mudanças residiu na situação fiscal do governo estadual, visto que 72,41% da receita corrente do Estado estavam comprometidos com gastos de pessoal (FARIAS FILHO, 2005).

---

<sup>68</sup> A esse respeito, ver artigos 203-215 da Constituição do Estado do Pará (1989).

<sup>69</sup> A respeito do processo de Reforma do Estado no Pará ver: SOARES, Alice et al. *As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do Estado do Pará (1991-2002)*, 2004; e FARIAS FILHO, Milton C. *Organizações Burocráticas e instituições forjadas: as mudanças no poder executivo do Estado do Pará (1996 a 2005)*. Tese (doutorado). Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2005.



As mudanças adotadas pelo governo estadual visavam à superação da situação financeira e administrativa do sistema político administrativo, com destaque para o Programa Estadual de Desestatização, o Programa de Modernização Administrativa, a redução de gastos com pessoal e a proposta de inserção do Planejamento Estratégico Institucional (PES), que culminaram, ao final de 1998 e início de 1999, com o processo de reorganização da macroestrutura do executivo paraense.

No período 1995-1999, o governo estadual tentou implementar o Planejamento Estratégico Institucional (PES), de Carlos Matus, nas ações governamentais, com o treinamento e capacitação de servidores públicos estaduais de média e alta hierarquia no referido método (no Chile e no Pará). Entretanto, conforme as informações obtidas nas entrevistas realizadas, essa tentativa não logrou êxito em parte pelo baixo envolvimento da alta hierarquia na metodologia proposta, envolvimento este imprescindível para o sucesso dessa abordagem; e ainda, a meu ver, pela resistência, por parte dos servidores públicos, em inserir a variável política na abordagem técnica.

No âmbito do movimento de reforma do Estado, o sistema político administrativo paraense (a) implementou a privatização de serviços públicos, como os serviços de energia; (b) extinguiu órgãos públicos, a exemplo do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Pará (IDESP), até então componente do SEP, e criou novas organizações, como as secretarias especiais, sem correspondente ajuste nas demais organizações e no próprio SEP; e (c) ainda, nos anos seguintes, promoveu várias transformações organizacionais na então Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Pará (SEPLAN).

A reorganização da macroestrutura do executivo paraense ocorreu por meio da Lei nº. 6.178, de 30 de dezembro de 1998, que criou os cargos de Secretários Especiais de Estado<sup>70</sup> nas áreas de: Governo, Gestão, Infraestrutura, Produção, Defesa Social, Proteção Social e Promoção Social, delegando a eles a incumbência de apresentar, no prazo de 90 dias, proposta de reestruturação administrativa em suas respectivas áreas de atuação; de acordo com o art. 7º, o número de cargos da nova estrutura não poderia ultrapassar os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº. 82, de 27 de março de 1995.

---

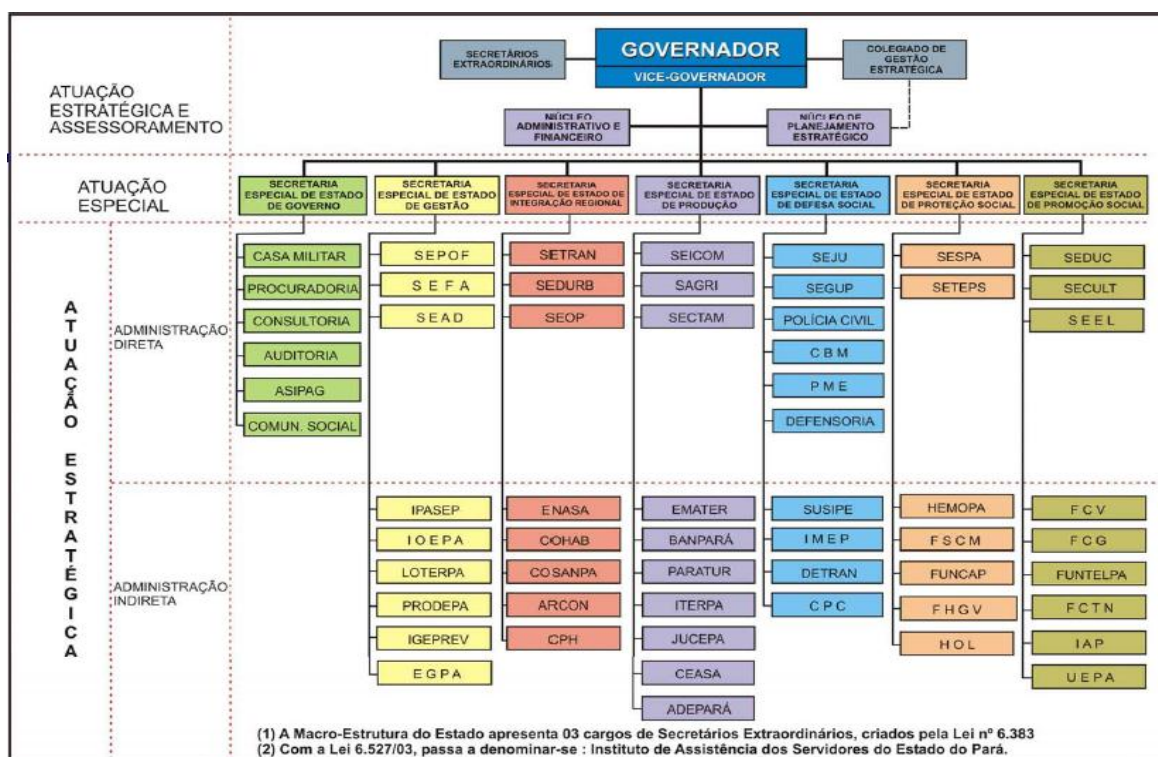
<sup>70</sup> É importante mencionar que o arranjo institucional das secretarias especiais foi gestado, inicialmente, nos Grupos de Integração para o Desenvolvimento (GID), ao final do primeiro governo Almir Gabriel (1995-1998), e orientaram a criação das secretarias especiais (1999-2007). Neste período foi criada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Estratégico (SEDE), extinta com o surgimento das secretarias especiais.

O novo Modelo de Gestão, disposto na Lei nº. 6.212, de 28 de abril de 1999, criou o *Colegiado de Gestão Estratégica* e as *Secretarias Especiais de Estado*, com funções específicas. Esse novo modelo pretendia estimular e promover a integração das políticas públicas com a agregação das organizações por afinidades de atribuições, enquanto mecanismo de ampliação da eficiência e eficácia do sistema político administrativo.

O *Colegiado de Gestão Estratégica*, instância superior de articulação e integração das ações de políticas públicas, era composto pelos Secretários Especiais de Estado e presidido pelo Governador com as atribuições de: (a) “estabelecer diretrizes e deliberar sobre políticas públicas, programas e ações estratégicas”; e (b) “avaliar o desempenho das ações decorrentes da execução dos programas e ações estratégicos” (cf. incisos I e III do art. 2º. da Lei nº. 6.212/1999). Todavia, não houve regularidade no processo decisório colegiado.

As *Secretarias Especiais* foram criadas com a atribuição de articular, coordenar e integrar as intervenções do sistema político administrativo em sete áreas temáticas: Governo, Gestão, Infraestrutura (depois Integração Regional), Produção, Defesa Social, Proteção Social e Promoção Social (Figura 5; Apêndice O).

Figura 5 - Organograma do Poder Executivo do Estado do Pará, 2000



Fonte: SEAD (2000)

Dentre suas atribuições, destacam-se: (a) intensificar a articulação com as demais esferas de governo e os sistemas sociais funcionais; (b) promover a formulação e implementação de mecanismos de participação da sociedade e de racionalização e modernização dos serviços públicos; (c) elaborar estudos setoriais e espaciais; e (d) “implantar e coordenar o Sistema de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho relativo à prestação de serviços públicos” (cf. inciso VII, art. 4º. da Lei nº. 6.272/1999).

Além do Colegiado Estratégico, o Modelo criou, também, os *Comitês de Gestão Setorial*, integrados pelos titulares das secretarias executivas e demais órgãos vinculados, sob coordenação do respectivo secretário especial, com as funções de: (a) definir prioridades para as ações setoriais, integrando e monitorando a execução de planos, programas, projetos e ações estratégicas, com base em indicadores de desempenho; e (b) articular as decisões e recomendações do Colegiado de Gestão Estratégica (cf. art. 6º. da Lei nº. 6.212/1999). Esses *Comitês*, segundo informações coletadas nas entrevistas, em sua maioria não foram constituídos, à exceção do Comitê de Gestão centrado no controle de gastos públicos.

As secretarias estaduais assumiram a função de secretarias executivas e, juntamente, com as demais organizações do poder executivo, perderam a função de articulação e coordenação das políticas setoriais.

Segundo informações constantes em documentos<sup>71</sup> do Governo do Estado do Pará, o Modelo de Gestão apoiado na criação de secretarias especiais (1999) tinha os desafios de:

(a) racionalizar os gastos do sistema político administrativo para aumentar a capacidade de investimentos do Estado, pois os gastos com pessoal consumiam cerca de 80% das receitas correntes líquidas;

(b) ampliar a capacidade de arrecadação estadual com vistas à expansão da base produtiva e maior distribuição social da riqueza econômica;

(c) recuperar a credibilidade do sistema político ou do governo do Pará junto aos demais sistemas sociais funcionais, aos credores nacionais e internacionais e à União, pois as organizações públicas estavam institucionalmente desarticuladas e em desequilíbrio financeiro;

---

<sup>71</sup> Os documentos pesquisados referem-se às Mensagens Anuais do Poder Executivo encaminhadas à Assembléia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) e às apresentações (*power point*) constantes nos arquivos da SEPOF, em sites oficiais e nos arquivos pessoais dos entrevistados, coletados em diferentes momentos da pesquisa.

(d) desenvolver um programa de modernização do sistema político administrativo, objetivando a melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos;

(e) incorporar novas tecnologias de gestão pública, promovendo a integração, articulação e complementaridade de ações entre os executores das políticas públicas;

(f) implementar instrumentos legais de ordenamento territorial e regionalização administrativa do Estado;

(g) promover a descentralização/desconcentração da gestão das políticas públicas no território estadual, visando ao atendimento de demandas sociais e à aceleração da municipalização do desenvolvimento;

(h) assegurar formas de participação e controle social sobre as ações do setor público;

(i) desenvolver e ampliar o nível de competência dos servidores públicos com a finalidade de gerar conhecimento em áreas estratégicas à construção da cidadania e ao desenvolvimento sustentável do Estado.

O governo paraense apontou como resultados obtidos pela nova macroestrutura: (a) modernização da estrutura administrativa do poder executivo (32 órgãos reestruturados) com alinhamento e integração das organizações; (b) concepção e implantação de Programa de Modernização com as políticas de Tecnologia de Informação (TIC), Logísticas e Gestão de Pessoas; (c) implantação do Novo Modelo de Gestão Gerencial com redução, controle e acompanhamento dos gastos por áreas e implantação do Programa de Qualidade na Gestão Pública (PQG/PA); (d) elevação do nível de capacitação dos servidores visando à eficiência e eficácia nos programas em execução; e (v) implantação da Reforma Previdenciária.

Quanto à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), vinculada à Secretaria Especial de Gestão (SEGES), sua missão consistia em gerir o processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas, dispostas nos instrumentos de planejamento, para fins de promoção do equilíbrio fiscal e o desenvolvimento paraense.

Três anos após a extinção do IDESP, a Lei nº. 6.435/2002 oficializou a existência da Diretoria de Estatística Estadual (DIEEST) no organograma da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), com a função de elaborar dados estatísticos e estudos da realidade socioeconômica do Estado. No ano seguinte, a Lei nº. 6.527/2003 alterou o nome da SEPLAN para Secretaria Executiva de Estado de Gestão Orçamentária e Financeira (SEOF)

que, além da função de elaborar, acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas consolidadas no PPA, LDO e LOA, assumiu a coordenação das atividades relativas à administração financeira e à contabilidade geral dos recursos financeiros e patrimoniais do Estado, anteriormente desempenhada pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA). Ainda em 2003, a Lei nº. 6.565 alterou a denominação anterior para Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF) (PARÁ, 2008).

Em paralelo à reorganização administrativa, o executivo paraense adotou, a partir de 1999, o novo modelo de planejamento do governo federal, baseado na Gestão por Resultados, importado da administração privada, e passou a investir na criação de mecanismos informatizados de controle da ação pública e na formação e treinamento dos servidores públicos estaduais.

Esse Modelo repercutiu de forma significativa sobre as funções de formulação, monitoramento da execução e avaliação do sistema de planejamento gerencial, apresentando as seguintes características: (a) planejamento de médio e longo prazo; (b) elaboração integrada de plano, orçamento e gestão; (c) articulação do processo de elaboração dos orçamentos públicos com os planos plurianuais, de modo a vincular o gasto público ao programa e à ação (projeto/ atividade); (d) identificação de problemas para formulação de programas (programa como unidade de gestão); (e) construção de parcerias entre as esferas de governo e entre as áreas pública e privada; (f) adoção de gerentes para coordenar os programas (nomeados pelo executivo); (g) mensuração anual dos resultados via indicadores de desempenho (avaliação); e (h) articulação dos eixos de integração e desenvolvimento do Pará com os eixos nacionais de integração, dispostos no PPA federal.

O Modelo de Gestão por Resultados<sup>72</sup> constitui a base do planejamento gerencial que integra o sistema político administrativo, consolidado com a reformulação da sistemática do planejamento do governo federal, disposta no Decreto nº. 2.829/98 e Portaria nº. 117/98, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Segundo esse modelo, o planejamento é um processo contínuo que se inicia com a identificação de problemas ou demandas dos sistemas sociais funcionais para elaboração de programas, seguido da execução e monitoramento das ações dos programas e da avaliação dos

---

<sup>72</sup> O Modelo de Gestão por Resultados apóia-se em três pilares: (a) a escolha de gerentes para coordenar os programas; (b) a transversalidade das ações; e (c) a avaliação dos resultados. Esse modelo foi aplicado ao PPA Brasil em Ação (1996/1999) e ao Avança Brasil (2000/2003), com a criação de um sistema de informações para acompanhar as ações e servir de referências ao processo avaliativo dos programas integrantes dos planos plurianuais (ENAP, 2001).

seus resultados (eficiência e eficácia), que deve expressar os impactos causados na sociedade (efetividade).

Para Bresser-Pereira (2002), a Gestão por Resultados foi bem aceita entre as unidades técnicas de gestão e planejamento do setor governamental e foi implantada, com variações e adaptações, em vários estados, tornando-se um paradigma para a administração pública brasileira que, ao focar o planejamento e o orçamento nos resultados, percebeu a necessidade de obter informações confiáveis e detalhadas das organizações, dispostas em sistemas tecnológicos, articulados em redes internas e externas, e assim (re)criou novos “procedimentos burocráticos”, dessa feita no ambiente dos sistemas de informação e comunicação, de modo a promover a sua auto-organização e fortalecimento.

As unidades federativas, de modo geral, passaram a: (a) desenvolver sistemas informatizados para formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas e programas; e (b) realizar treinamentos e capacitação de pessoas (definidas por Luhmann como sistemas psíquicos imprescindíveis para o funcionamento das organizações) para gerir os sistemas tecnológicos direcionados à aferição de resultados, patrocinados por organizações governamentais e organismos internacionais.

É nesse contexto que ferramentas tecnológicas, entre as quais os sistemas de comunicação interno (intranet) e externo (sites, consultas públicas etc.) e banco de dados georreferenciados (GeoPará), foram pensadas no âmbito do executivo paraense, tendo como motivação primeira: (a) produzir informações confiáveis e reduzir o tempo gasto para sua produção e circulação; (b) uniformizar os procedimentos técnicos burocráticos das organizações estaduais quanto ao planejamento e orçamento das políticas públicas; (c) resolver problemas de comunicação interna no âmbito da burocracia estatal envolvida no planejamento e orçamento; (d) aproximar as visões dos planejadores e executores de políticas públicas; e (e) aproximar as organizações estaduais (e, portanto, o Estado mais do que o governo) das estruturas sociais e das reais necessidades da população, como forma de reverter em ganhos políticos eleitorais. Em resumo, reduzir a complexidade do sistema político administrativo do executivo paraense.

A história recente da criação de sistemas de informação e comunicação (TIC) direcionados ao planejamento, no âmbito do Estado do Pará, iniciou-se em 1999, quando da elaboração do PPA *Avante Pará: 2000-2003* baseado na formatação de programas

transversais, nos moldes da Gestão por Resultados<sup>73</sup>, que alterou a prática programática setorial. Neste momento, o governo estadual intensificou a implantação de sistemas tecnológicos direcionados ao planejamento e orçamento com o intuito de tornar mais ágil os procedimentos operacionais burocráticos e subsidiar as decisões estratégicas da alta e média hierarquia.

O PPA seguinte 2004-2007, denominado de *Bandeiras do Pará*<sup>74</sup>, foi elaborado seguindo a mesma metodologia do plano anterior, dessa feita incorporando a área de estatística da SEPOF na construção e definição de indicadores de desempenho da ação governamental. E o PPA em vigor (2008-2011), *Construindo o Pará de Todas e de Todos*, foi subsidiado pelo princípio de participação popular e da espacialização territorial, numa tentativa de implementar o Planejamento Territorial Participativo (PTP) e integrá-lo ao Plano.

A partir de 2007, com a mudança de governo, ocorreu nova reforma administrativa com a implementação de um modelo de gestão focado no planejamento das ações governamentais, com a finalidade de estabelecer novos mecanismos de controle e aplicação dos recursos públicos e garantir a efetivação das políticas públicas.

Inicialmente, foi criada a Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira do Governo, conforme Decreto Estadual nº. 095, de 29 de março de 2007<sup>75</sup>, com o objetivo de otimizar a aplicação dos recursos públicos, competindo a “[...] coordenação e controle (gestão) da elaboração e execução do orçamento e planejamento participativo e das finanças de todos os órgãos e entidades da Administração Pública, em conformidade com as diretrizes e estratégias de Governo” (cf. art. 2º.).

Essa instância deliberativa era formada pela (os): (a) Governadora (presidente); (b) Chefe da Casa Civil da Governadoria; e (c) secretários de estado (SEGOV, SEPOF, SEFA, SEIR e outras secretarias quando necessário). A Junta estava vinculada operacionalmente à SEPOF, a quem competia controlar as normas e decisões expedidas e coordenar a integração entre os participantes. À SEFA cabia prestar todas as informações necessárias e executar as determinações da Junta.

Nesse novo modelo, as secretarias especiais foram extintas pela Lei nº. 7.022, de 24 de julho de 2007 e, em sua substituição foram criadas as *Câmaras de Políticas Setoriais*, no

---

<sup>73</sup> Sobre esse tema, ver também Conduru, A. e Fernandes, R. *Avaliação do Plano Plurianual: o caso do PPA 2004-2007 do Governo do Estado do Pará*. Belém: ENABER, 2009.

<sup>74</sup> Publicado no Diário Oficial do Estado do Pará de nº. 30.901, de 10 de abril de 2007.

<sup>75</sup> Publicado no Diário Oficial do Estado do Pará de nº. 30.901, de 10 de abril de 2007.

âmbito da Lei nº. 7.021, de 24 de julho de 2007, como órgãos consultivos e propositivos tendo como função o “[...] exame, proposição e encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo, de políticas públicas e ações estratégicas de execução das políticas setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo” (Art. 6º. da Lei nº. 7.021, 2007).

As Câmaras Setoriais integravam a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Governo, também criada pela Lei nº. 7.021, de 24 de julho de 2007, que tinha a função de “[...] coordenar as diretrizes gerais estabelecidas pelo governo, visando o efetivo cumprimento das deliberações tomadas no âmbito das Câmaras Setoriais e a articulação entre as várias instâncias da Administração Pública”. Tinham agregação similar às secretarias especiais, a saber: (a) Gestão; (b) Desenvolvimento sociocultural; (c) Desenvolvimento socioeconômico; (d) Defesa Social; (e) Infraestrutura e Transporte; e (f) Políticas Setoriais. Apenas a antiga Secretaria Especial de Governo converteu-se na Secretaria de Estado de Governo; e a Lei nº. 7.018, também de 24 de julho de 2007, criou a Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos (SEPE).

Às Câmaras Setoriais competiam: (a) examinar e propor políticas setoriais de governo; (b) propor alternativas à realização das ações governamentais; e (c) promover a integração das políticas públicas na esfera local e nacional (Art.7º da Lei nº. 7.021/2007). Eram órgãos consultivos e propositivos que tinham como finalidade “o exame, proposição e encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo, de políticas públicas e ações estratégicas de execução das políticas setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo” (Art. 6º. da Lei nº. 7.021/2007). Cada Câmara Setorial tinha uma coordenação a quem competia: (a) organizar o debate e promover a interação entre as políticas setoriais (no âmbito estadual, nacional e municipal); (b) coordenar e monitorar a execução das políticas setoriais; e (c) definir estratégias para resolução de problemas relativos à ação governamental.

O Modelo de Gestão (2007-2010) pretendia reestruturar o sistema estadual de planejamento com a implantação de uma “rede de planejamento”, composta pelos 72 órgãos e entidades do poder executivo, que desse suporte técnico e metodológico ao planejamento e contribuísse para o aperfeiçoamento dos processos de formulação, execução, monitoramento e avaliação do planejamento governamental - inclusive no que se refere aos indicadores de resultados para medição da gestão dos instrumentos de planejamento (PPA, LOA e LDO) - para fins de compatibilizar, efetivamente, planejamento e orçamento.

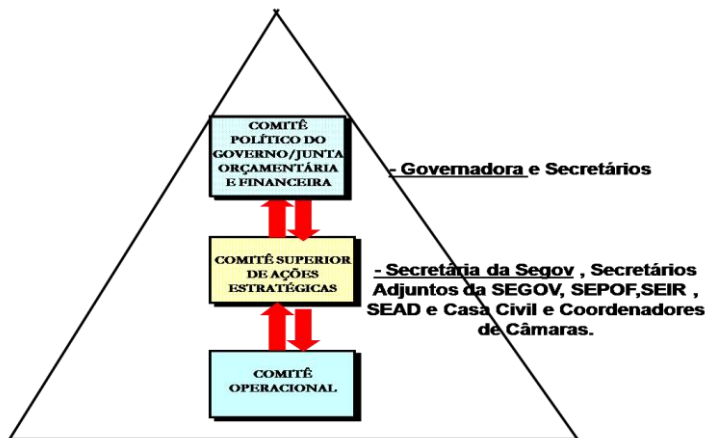
Nesse novo modelo, a gestão ocorria em três níveis hierárquicos, com retaguarda de três Comitês que tinham a missão de dar operacionalidade às decisões (Figuras 6 e 7): Comitê



Político de Governo (nível estratégico), Comitê Superior de Ações Estratégicas (nível tático) e Comitê Operacional (nível operacional).

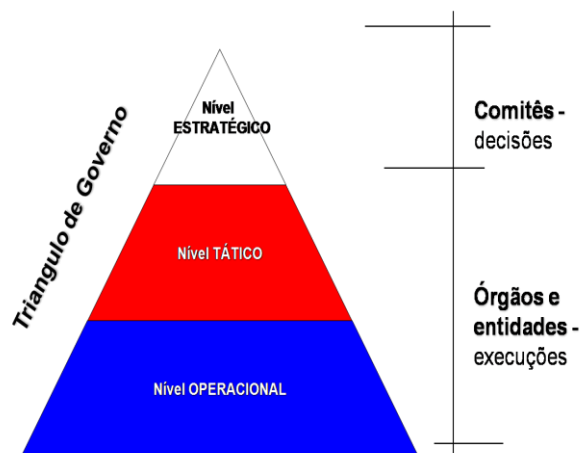
Para fins de implantação desse novo Modelo de Gestão, as estratégias foram: (a) estabelecer que as organizações do Poder Executivo elaborassem os respectivos Planejamentos Estratégicos Institucionais (PEI); (b) fortalecer as 72 unidades de planejamento das organizações, com a reestruturação e implantação do Núcleo de Planejamento Estratégico (NUPs) que correspondiam às antigas assessorias de planejamento (ASPs); e (c) implantar o Planejamento Territorial Participativo enquanto metodologia - descentralizada e participativa - que visava contemplar todo o ciclo do planejamento. Além disso, 14 órgãos assumiram as coordenações das áreas setoriais (Apêndice P).

Figura 6 - Governo do Estado do Pará: Comitês de Governo, 2007-2010.



Fonte: Governo do Estado do Pará, SEPOF.

Figura 7 – Governo do Estado do Pará: Modelo de Gestão, 2007-2010.



Fonte: Governo do Estado do Pará (SEPOF).

No que se refere ao PEI, o objetivo era promover o planejamento estratégico das organizações do executivo paraense, unificando esforços táticos e operacionais em busca da eficiência, eficácia e efetividade dos programas e ações de governo, dentro de uma visão sistêmica, participativa, integrada e descentralizada.

Quanto à implantação dos Núcleos de Planejamento (NUPs), a proposta era que os NUPS tivessem uma estrutura interna capaz de estabelecer a integração entre as organizações públicas por meio de uma metodologia uniforme, pela qual seriam otimizados esforços para garantir melhor eficiência, maior eficácia e maior abrangência dos indicadores de efetividade dos programas e ações do governo paraense.

Entretanto, com a mudança de governo (2011-2014), foi aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) a Lei nº. 7.543, de 20 de julho de 2011, que estabeleceu o retorno ao modelo de organização administrativa anterior com a criação de cinco Secretarias Especiais de: (a) Gestão; (b) Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção; (c) Infraestrutura e Logística para o desenvolvimento sustentável; (d) Promoção Social; e (e) Proteção e desenvolvimento social.

As principais diferenças com relação ao modelo anterior das secretarias especiais referem-se a: (a) vinculação das organizações que atuam no meio ambiente não mais com o setor produtivo, mas sim com a Secretaria Especial de Infraestrutura e Logística; e (b) a manutenção da Secretaria de Estado de Segurança Pública como secretaria executiva, mas, na prática, funciona como secretaria especial, uma vez que a área de segurança pública atua efetivamente como sistema interligado.

#### **4.1.2 O processo de elaboração dos planos plurianuais nacionais e locais**

A Constituição Federal remete à lei complementar: “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual [PPA], da lei de diretrizes orçamentárias [LDO] e da lei orçamentária anual [LOA]” (BRASIL, 1988, art. 165, § 9º.). Contudo, ao longo da década de 1990, apesar das iniciativas de regulamentação desse artigo, os instrumentos de planejamento foram elaborados conforme orientação da Medida Provisória nº. 1.548/1994 e suas reedições.

O fluxo do de planejamento inicia-se com a elaboração dos instrumentos de planejamento (LDO, PPA e LOA) e respectivos projetos de lei pelo Executivo, que os encaminha ao Legislativo para serem apreciados pela Comissão Mista de Orçamento. Esta Comissão tem, basicamente, três funções: (a) examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei; (b) apreciar as emendas apresentadas aos projetos de lei, que devem ser compatíveis ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentária; e (c) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária (BRASIL, 1988, art. 166, § 1º).

O modelo prevê a compatibilização entre os planos e orçamentos, configurando um processo integrado de alocação de recursos. Mas, o novo modelo “não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental” (GARCIA, 2000, p.8). Exemplos são: a manutenção inicial do Decreto-Lei nº. 200/1967, que dispõe sobre a organização federal, depois alterado pelo Decreto-Lei nº. 2.299/1986 e pela Lei nº. 7.596/1987; e a elaboração dos instrumentos de planejamento por meio de Medida Provisória do executivo (similar ao antigo Decreto-Lei), limitando a integração entre gestão e controle da ação governamental.

Segundo Garcia (2000, p.7), o planejamento normativo é evidente nos planos nacionais de desenvolvimento econômico do período militar (presente também nos planos anteriores), orientados por um projeto de modernização conservadora de conclusão da 2ª Revolução Industrial; o viés economicista considera o planejamento como a técnica de racionalização dos recursos econômicos, os únicos que importam no processo de governar. Essas concepções são construídas por uma sociedade menos complexa, contida pelo autoritarismo militar.

Ainda para esse autor (GARCIA, 2000), essa concepção reducionista do planejamento está expressa não apenas no conteúdo dos artigos constitucional (art. 165-167), mas também na localização do assunto na estrutura textual, uma vez que está inserido no Título VI – Da Tributação e do Orçamento, no Capítulo II – Das Finanças Públicas e na Seção II – Dos Orçamentos, reduzindo-se aos aspectos de tributação e finanças públicas. Além disso, este autor destaca que, nesse momento, os constituintes não consideraram as experiências inovadoras e bem sucedidas de planejamento estratégico em outros países, nem as “teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica” (GARCIA, 2000, p.8-9).

Ressalta-se que: (a) a norma constitucional não abrangeu a amplitude social do modelo como instrumento de *accountability* e empoderamento<sup>76</sup>; e (b) a reorganização do sistema de planejamento, com a incorporação da nova racionalidade da Gestão por Resultados, ocorreu em fragmentos, a partir da criação e inserção de instituições formais (legais) no processo de trabalho cotidiano dos servidores públicos, entre os quais, a relativa à elaboração e avaliação dos planos plurianuais<sup>77</sup>.

Os primeiros planos plurianuais elaborados após 1988, tanto no âmbito da União quanto do Estado do Pará, limitaram-se a apresentar um conjunto de intenções no cumprimento da obrigatoriedade constitucional e não estabeleceram metas e indicadores para mensuração dos resultados. Nesse sentido, não se configuraram, efetivamente, como planos integradores do planejamento-orçamento, segundo o modelo constitucional.

O primeiro PPA nacional (Quadro 10), para o período 1991-1995<sup>78</sup>, abrangeu um momento turbulento da história brasileira marcado por crises econômicas e políticas e relações conturbadas entre o Executivo e demais poderes, e foi elaborado por um corpo técnico distante da cúpula governamental, no contexto de um governo que passava por processo de reestruturação administrativa e tentativa de reforma do sistema político<sup>79</sup>. De acordo com Garcia (2000, p.10-11), essa reestruturação mostrou-se “desorganizadora e paralisante, e destruiu o pouco que restava da capacidade do governo”, desmantelando o serviço público; e, na visão de Santos (1997), não deixou resultados perenes de cultura, metodologia, técnica ou processos.

O resultado foi um Plano que se limitou a apresentar estimativas de investimento no universo temporal de cinco anos, sem estabelecer conexões entre os setores das ações governamentais e os órgãos executores, formando universos paralelos e contraditórios de

---

<sup>76</sup> *Accountability* refere-se à prestação de contas e responsabilização financeira do Estado para a sociedade. O termo “empoderamento”, originário do inglês *empowerment*, refere-se à conquista e distribuição de poder entre os atores sociais, decorrente da aquisição de conhecimento que resulta na capacidade de produzir mudanças sociais.

<sup>77</sup> Na esfera nacional, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é o responsável pela elaboração dos planos plurianuais; nas esferas estaduais, em geral, compete às respectivas secretarias de planejamento.

<sup>78</sup> Fernando Collor de Melo assumiu a presidência em janeiro de 1990 e, dois anos depois (1992), deixou a presidência por meio de *impeachment*. Assumiu o vice-presidente, Itamar Franco, que governou até 1994, devido à ampliação do mandato presidencial para cinco anos.

<sup>79</sup> A história do sistema político administrativo brasileiro é repleto de (re)estruturações administrativas e reformas. A tentativa mencionada refere-se à realizada no governo Collor de Melo, a primeira da década de 1990. Sobre as falhas em reformas administrativas, ver: REZENDE, Flávio da C. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

planejamento e execução orçamentária, de modo que seguiu o formato do antigo Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) e não integrou planejamento e orçamento (GARCIA, 2000).

O governo seguinte<sup>80</sup> priorizou consolidar o Plano Real e manter a inflação sob controle, enquanto condição indispensável à confiabilidade governamental, interna e externa, e à retomada do crescimento econômico. Seu ideário encontra-se expresso na Apresentação do Plano Plurianual 1996-1999, assinada pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), José Serra, na qual o governo federal argumentou a necessidade de transformar o Brasil de país rural em país moderno, predominantemente urbano, mas enfatizou que mudanças no ambiente econômico mundial e algumas atuações do Estado na economia nacional tornaram-se obstáculos à modernização brasileira e eram fatores de instabilidade que dificultavam o crescimento econômico do país.

Quadro 10 - Brasil: Planos Plurianuais, 1991-2011.

<b>Instituição – Plano Plurianual (PPA)</b>	<b>Período</b>	<b>Governo</b>
Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991.	1991-1995	Fernando Collor de Melo e Itamar Franco: 1990-1994
Lei nº 9.276, de 09 de maio de 1996 (resultou no Brasil em Ação)	1996-1999	Fernando Henrique Cardoso (FHC): 1995-1998
Lei nº 9.989, de 21 de julho de 1996: (Avança Brasil)	2000-2003	Fernando Henrique Cardoso (FHC): 1999-2002
Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (Brasil de Todos)	2004-2007	Luis Inácio (Lula) da Silva: 2003-2006
Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008: (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade)	2008-2011	Luis Inácio (Lula) da Silva: 2007-2010

Fonte: Elaborado pela autora (2011).

Sob esse ideário, ainda em 1995, ano de elaboração do plano plurianual, foi formatado o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE). Este Plano propôs uma nova organização para o sistema político administrativo apoiado no discurso de (re)fortalecer a atividade planejadora

<sup>80</sup> Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu pela primeira vez a presidência da República em 1995, após ter coordenado o Plano Real como Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco. Neste governo foram elaborados: (a) o PPA “Brasil em Ação” (1996-1999), instituído pela Lei nº. 9.276, de 09.05.1996; e (b) o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), na pessoa do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

do Estado, de cunho eminentemente regulador e não intervencionista; propôs também melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos.

Nesse contexto foi elaborado o PPA 1996-1999 (Quadro 10). Este Plano, embora apresente um discurso modernizante e ambicioso, padece da visão reducionista e economicista do anterior, configurando-se em um OPI expandido. Isso ocorreu porque a burocracia não dispunha de práticas de trabalho que propiciassem a compreensão e a viabilização do planejamento enquanto instrumento de estratégia política (GARCIA, 2000, p.13-15).

O resultado foi um plano plurianual que não correspondeu ao desenho constitucional e tampouco apresentou as intenções do Governo, embora tenha apresentado como diretrizes estratégicas: a (a) construção de um Estado moderno e eficiente (por meio da Reforma do Estado); (b) a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, com a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Figura 8) e a integração de ações via “Comunidade Solidária”; e (c) a inserção competitiva e a modernização produtiva (via comércio internacional e investimentos externos). Os objetivos eram: (a) manter a estabilidade monetária; (b) o crescimento econômico; e (c) o aumento no nível de emprego e renda da população trabalhadora.

Em agosto de 1996, o Governo FHC modificou a estrutura e gestão do PPA ao lançar o Programa Brasil em Ação, primeira experiência de gerenciamento de projetos públicos. Este Programa foi formatado a partir dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - um conjunto de 42 projetos de infraestrutura econômica e social, por região, para um período de quatro anos, considerados prioritários no âmbito do PPA 1996-1999<sup>81</sup> - destinados a promover integração nacional e desenvolvimento em bases territoriais, considerados estratégicos para o desenvolvimento sustentável.

Os Eixos Nacionais configuram-se como espaços geoeconômicos ou territórios delimitados por quatro variáveis: (a) malha multimodal de transporte; (b) hierarquia funcional das cidades; (c) identificação dos centros dinâmicos; e (d) ecossistemas. Foram concebidos a partir de uma abordagem de política regional vinculada à dinâmica social, econômica e ambiental do espaço territorial brasileiro, mas sem a conotação de regiões físicas homogêneas. Eram nove Eixos: Sul, Sudoeste, Rede Sudeste, Oeste, São Francisco, Transnordestino, Araguaia-Tocantins, Madeira-Amazonas e Arco Norte.

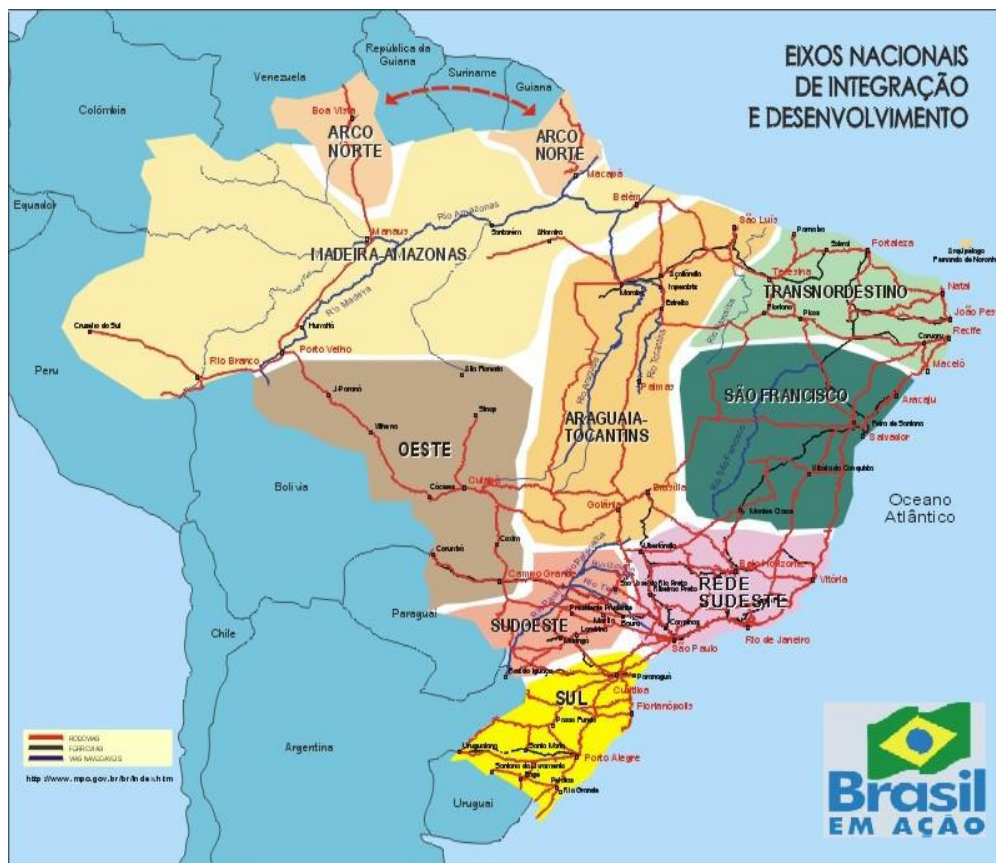
---

<sup>81</sup> No âmbito do Pará, dois projetos integravam o “Brasil em Ação”: a BR-163 e a hidrovía Araguaia-Tocantins, com a construção das eclusas de Tucuruí.

O Pará participava dos eixos Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins e Oeste e dois projetos integravam o “Brasil em Ação”: a BR-163 e a hidrovía Araguaia-Tocantins, com a construção das eclusas de Tucuruí (CEARÁ, 2006).

De acordo com documentos oficiais, esses empreendimentos estratégicos foram escolhidos segundo a capacidade de: (a) induzir novos investimentos; (b) reduzir custos de produção e comercialização; (c) eliminar gargalos da produção; e (d) melhorar a oferta de mão de obra qualificada. Correspondiam a R\$ 70 bilhões e, a partir de 1999, totalizaram 58 empreendimentos<sup>82</sup>.

Figura 8 – Brasil em Ação: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (sem escala)



Fonte: Brasil em Ação (2010)

De acordo com documentos oficiais, esses empreendimentos estratégicos foram escolhidos segundo a capacidade de: (a) induzir novos investimentos; (b) reduzir custos de

<sup>82</sup> Para informações mais detalhadas, consultar [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br).

produção e comercialização; (c) eliminar gargalos da produção; e (d) melhorar a oferta de mão de obra qualificada. Correspondiam a R\$ 70 bilhões e, a partir de 1999, totalizaram 58 empreendimentos<sup>83</sup>.

O Brasil em Ação rompeu com o paradigma tradicional de planejamento e implantou o Modelo de Gestão por Resultados apoiado na: (a) transversalidade das ações; (c) escolha de gerentes para coordenar os programas; e (b) avaliação de resultados, mediante acompanhamento sistemático das ações governamentais. A busca por resultados impôs a criação do Sistema de Informações Gerenciais (SIGPlan), uma rede informatizada em tempo real que interligava os gerentes, parceiros e gestores públicos no monitoramento e avaliação dos projetos.

É relevante destacar que esse Programa constituiu a base territorial para a elaboração do plano plurianual subsequente e foi executado mediante parcerias público-privado. Segundo Nader (2005, p.5-6):

[...] um sistema de informações gerenciais apoiava a implantação do conceito de gerente em rede, para interligar, em tempo real, dirigentes, gerentes e parceiros e permitir o acesso a informações sobre os empreendimentos. Esse sistema foi a versão inicial do SIGPlan e teve como foco principal o monitoramento físico-financeiro e a gestão de restrições, feita através do compartilhamento de informações sobre restrições e de providências para solucionar as dificuldades de execução do projeto entre gerentes, dirigente setorial e Ministério do Planejamento.

No ano seguinte, a reedição da Medida Provisória nº. 1.548/1997, ainda no primeiro governo FHC, destacou a avaliação como instrumento de gestão pública; mas foi o Decreto nº. 2.829/1998 que alterou, em profundidade, o marco conceitual e metodológico para elaboração e gestão dos planos plurianuais e orçamentos, disposto na Constituição de 1988, e regulamentou as avaliações anuais dos planos em três dimensões: (a) objetivos estratégicos do governo; (b) resultado do desempenho dos programas (físico-financeiros); e (c) grau de satisfação da sociedade em relação a bens e serviços ofertados pelo poder público, a serem medidos, quando possível, no âmbito das unidades responsáveis pela execução dos programas.

Esse Decreto, juntamente com a Portaria nº. 42/1999, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) - que atualizou a antiga discriminação da despesa por função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais - reestruturaram o sistema de planejamento nacional, seguindo o desenho constitucional e o modelo da Gestão por Resultados, e

---

<sup>83</sup> Para informações mais detalhadas, consultar [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br).



estabeleceram a organização das ações públicas no formato de programas e não mais compartmentadas nas organizações públicas.

Complementarmente, no ano seguinte, a Lei nº. 9.989/2000 determinou que os Relatórios de Avaliação, referentes aos planos plurianuais, fossem encaminhados ao Legislativo, regularmente, até o dia 15 de abril de cada exercício. Essa obrigatoriedade institucional reforçou não apenas o procedimento avaliativo, mas também a importância da informação enquanto insumo do processo de planejamento e impulsionou o aporte de recursos tecnológico para o seu tratamento. Todavia, essa Lei não estabeleceu punição para o caso de não cumprimento do dispositivo legal.

Nesse mesmo ano, a Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 04 de maio de 2000, estabeleceu normas de finanças públicas direcionadas à responsabilização da gestão fiscal, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas, como forma de garantir o equilíbrio das contas públicas. Ela detalhou as normas para a elaboração: do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 165, §3º da constituição federal), elaborado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre; e do Relatório de Gestão Fiscal, ao final de cada quadrimestre.

Em 2001, o Decreto nº. 4.052 determinou o uso do termo “programa” estritamente no âmbito do PPA. Conforme a ENAP (2002, p.26), Programa é “um conjunto de ações (projetos, atividades, operações especiais e ações não orçamentárias), entidades executoras e pessoas motivadas para o alcance de um objetivo comum”; seu desempenho é mensurado pela evolução de seus indicadores e o Programa deve:

Dar solução a um problema, atender a uma demanda da sociedade ou ao aproveitamento de uma oportunidade de investimento; compreender um conjunto de ações voltadas para um objetivo comum; permitir a identificação do público alvo; e ampliar a base de financiamento do PPA, mediante a geração de receitas próprias ou parcerias (ENAP, 2002, p.40).

Nesse modelo existem quatro tipos de programas: (a) Finalístico: direcionado a bens e serviços ofertados à sociedade (saúde, educação etc.); (b) Serviços de Estado: prestados por organizações criadas para este fim (Imprensa oficial etc.); (c) Gestão de Políticas Públicas: formulação, coordenação e execução de políticas públicas (tributação, previdência, planejamento etc.); (d) Apoio Administrativo: ações de apoio aos demais programas (Pessoal etc.).

A partir desse arcabouço institucional, os planos plurianuais do governo federal e, conseqüentemente, das unidades federativas, passaram a apresentar: (a) Plano, Orçamento e Gestão integrados; (b) Programa como unidade de gestão (problemas, objetivos e metas); (c) Programas estratégicos; (d) Gerenciamento por programas; (e) Construção de parcerias; (f) Avaliação como procedimento anual (indicadores e metas); e (vii) Planejamento Territorial de longo prazo (ENAP, 2002).

Esse formato permitiu: (a) a organização das ações governamentais em programas; (b) a articulação entre planejamento, execução e avaliação dos resultados; (c) a alocação regional dos recursos; (d) a avaliação dos processos decisórios; e (e) a transparência do gasto público.

O aporte organizativo institucional (Quadro 11) gerado e desenvolvido em fragmentos - a partir do discurso de melhoria na qualidade da prestação dos serviços públicos e de transparência das ações de governo, apoiado no princípio da democracia e da cidadania - provocou a auto-organização do sistema político administrativo ao modificar os processos de trabalho, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e comunicação, os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira, e foi estabelecido em um contexto político, econômico, social e ambiental de abrangência mundial e nacional, cenário da globalização (econômica e cultural), da Reforma do Estado e da inserção da sustentabilidade ambiental na agenda política dos governos.

Quadro 11 – Brasil: Principais Regulamentações do Planejamento Público

<b>Propositor</b>	<b>Instituição</b>	<b>Norma Institucional</b>
Presidência da República	Medida provisória nº. 1.548/1997	A avaliação é instrumento de gestão pública
Presidência da República	Decreto nº. 2.829/1998	A avaliação dos planos plurianuais deve ser realizada em três dimensões: objetivos estratégicos; mensuração dos resultados; e grau de satisfação dos clientes-usuários.
Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)	Portaria nº. 42/1999	Alteração na discriminação da despesa por função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações.
Congresso Nacional	Lei nº. 9.989/2000	A avaliação dos planos plurianuais deve ser encaminhada ao legislativo até o dia 15 de abril de cada exercício (não existe punição para o não cumprimento)
Presidência da República	Lei Complementar nº. 101/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

<b>Propositor</b>	<b>Instituição</b>	<b>Norma Institucional</b>
Presidência da República	Decreto nº. 4.052/2001	O uso do termo “programa” é exclusivo dos planos plurianuais.

Fonte: Elaborado pela autora (2011)

É relevante destacar que o Banco Mundial acompanhou o modelo de gestão do PPA e, em 2001, apresentou Relatório correspondente à Missão Técnica realizada com o objetivo específico de avaliar essa metodologia e propor aperfeiçoamentos<sup>84</sup>. Nesse sentido, firmou acordo de cooperação com o Brasil para apoiar pesquisas e análises de experiências internacionais em gestão pública. Cf. Nader (2005), ao longo de 2002, foram realizadas missões de técnicos brasileiros da área de planejamento e orçamento na Austrália, Suécia, Canadá, Reino Unido, França e Alemanha, com o objetivo de conhecer as experiências referentes a planejamento, orçamento e execução financeira; em seguida, houve visitas ao Canadá, Estados Unidos, Inglaterra e Holanda para conhecer os sistemas de avaliação de programas governamentais.

O PPA 2000-2003, *Avança Brasil*<sup>85</sup> (Quadro 10), é expressão da continuidade do governo federal e incorporou a nova estrutura institucional do sistema de planejamento. Nesse sentido, o programa foi considerado como o elemento central de integração entre planejamento, orçamento e gestão, em substituição à tradicional classificação funcional-programática setorializada<sup>86</sup>; e adotou a base territorial anterior dos Eixos Nacionais de Integração.

Esse Plano iniciou um ciclo de gestão que incluiu as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e do plano plurianual, e estimulou a consolidação do SIGPlan, instrumento de informações gerenciais de apoio às ações envolvidas no ciclo de gestão do plano plurianual, com módulos para o monitoramento da execução e para a avaliação anual dos programas; e do Sistema de Governo (SIGOV), instrumento de informações gerenciais que apóia o acompanhamento das ações prioritárias de

<sup>84</sup> Atualmente, o Banco Mundial está desenvolvendo uma nova modalidade de financiamento denominado de Gestão por Resultado, apoiado no Modelo de Gestão por Resultados do PPA. Para tanto, tem realizado consultas mundiais junto aos diversos governos nacionais e locais.

<sup>85</sup> A Lei nº 9.989, de 27 de julho de 2000, instituiu o PPA 2000-2003 e segue as normas de elaboração e gestão definidas no Decreto nº. 2.829, de outubro de 1998, e normas complementares. Esse Plano foi elaborado no segundo mandato de FHC.

<sup>86</sup> A classificação funcional-programática foi usada durante 25 anos na administração pública brasileira. Nesse modelo, os gastos eram classificados setorialmente, por funções de governo (saúde, educação etc.), e dentro delas por programas, subprogramas, projetos e atividades padronizadas (BURLAMAQUI; BENDAHAN, 2004).

governo, então denominadas metas presidenciais. Conforme Nader (2005), este sistema funciona com razoável grau de compartilhamento de informações.

Nesse momento, o planejamento dividia-se em três horizontes: de longo prazo, baseado na territorialidade dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento 2000-2007 (vinte anos); de médio prazo, com as ações governamentais e não governamentais dispostas no Plano Plurianual (quatro anos); e de curto prazo, com as ações relativas ao Orçamento Anual.

Todavia, a crise econômica mundial de 1999 impactou negativamente o PPA 2000-2003 - lançado seis meses após mudanças na política cambial e na desvalorização acentuada do real. Impactou também os projetos de infraestrutura que pretendiam estimular o crescimento nacional e reverter a tendência negativa, resultante da conjuntura macroeconômica internacional.

Os dois últimos planos plurianuais<sup>87</sup> mantiveram a abordagem conceitual e metodológica da Gestão por Resultados e incorporaram e ampliaram dois aspectos significativos ao planejamento: (a) a territorialidade; e (b) a participação popular.

O PPA 2004-2007 (Quadro 10), denominado *Brasil de Todos*, foi elaborado no contexto de uma conjuntura econômica mundial favorável e seguiu o Modelo de Gestão por Resultados. Segundo as Orientações Estratégicas e a Mensagem Presidencial<sup>88</sup>, o governo assumiu o compromisso de construir um plano plurianual destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira, com racionalidade e eficácia, movidas por parcerias entre Estado e sociedade; público e privado; e governamental e não-governamental.

A Lei que regulamentou esse Plano ampliou a abrangência da metodologia de gestão por resultados e instituiu o “pacto de concertamento” - processo de planejamento e gestão compartilhado entre União, Estados e Municípios e o Distrito Federal com a sociedade civil, para programas e ações estruturantes, locais e regionais – como mecanismo de governança (NADER, 2005, p.9).

O plano destaca: (a) o seu caráter participativo, com realização de 27 Fóruns de Participação Social do PPA e debate junto a 2.170 organizações em todo o país; (b) o papel do Estado como condutor do desenvolvimento social e regional, com ênfase em programas sociais (a exemplo o Bolsa Família) e implantação de política regional que concentre

---

<sup>87</sup> Elaborados no primeiro e no segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva.

<sup>88</sup> [www.planobrasil.gov.br](http://www.planobrasil.gov.br); [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).

prioridades sociais e investimentos infraestruturais<sup>89</sup>; e (c) o papel do Estado como indutor do crescimento econômico, por meio da manutenção da estabilidade monetária, de investimentos públicos e privados e da expansão do mercado de consumo de massa.

Esse Plano estabeleceu como objetivos e desafios<sup>90</sup>: (a) a inclusão social e redução das desigualdades sociais; (b) o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutos das desigualdades sociais; e (c) a promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Apresentou cinco dimensões estratégicas de atuação: (a) social, com o objetivo de inclusão social e redistribuição de renda; (b) econômica, com o intuito de promover o crescimento estável da renda e a ampliação do emprego, em quantidade e qualidade; (c) regional, com a finalidade de fortalecer o planejamento territorial; (d) ambiental, enquanto orientador do campo social e econômico; e (e) democrática, visando o fortalecimento da cidadania e a garantia dos direitos humanos (políticos, sociais e civis). Este Plano foi revisado nos exercícios de 2004, 2005 e 2006 e foi submetido a processo avaliativo em todos os anos de sua vigência<sup>91</sup>.

É importante ressaltar que o Decreto nº. 5.233 e as leis nº. 10.933 e nº. 11.044, de 2004, estabeleceram não somente as normas para o PPA 2004-2007, mas também, instituíram o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, sob coordenação do MPOG, apoiado por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) e por unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA), localizadas nos órgãos da administração pública federal (NADER, 2005, p.8).

A CMA era composta pelos ministérios do MPOG, Casa Civil da Presidência da República e organizações setoriais; e a UMA tinha a responsabilidade de acrescentar competências às atividades de planejamento, monitoramento e avaliação dos programas dos órgãos setoriais.

---

<sup>89</sup> A política regional foi construída com base no princípio de que o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial. Desse modo, os Eixos Nacionais de Integração foram substituídos por programas como o de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO); de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER); de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira; de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER); e o de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (PRODUZIR); sem observar a interligação entre eles.

<sup>90</sup> [www.planobrasil.gov.br](http://www.planobrasil.gov.br). Acesso em 12.12.2010.

<sup>91</sup> [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em 12.12.2010.

Ainda no âmbito dos órgãos setoriais, foram criados: (a) os Comitês de Coordenação de Programas; e (b) os Comitês Gestores de Programa, com a perspectiva de melhorar a gestão tático-operacional dos programas setoriais.

O PPA seguinte, para o período 2008-2011 (Quadro 10), expressou no título suas prioridades: Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade. Elaborado no espírito de continuidade, segundo o Modelo de Gestão por Resultados, organizou as ações governamentais em três eixos: (a) crescimento econômico, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); (b) educação de qualidade, com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PED); e (c) Agenda Social. Os seus desafios: (a) acelerar o crescimento econômico; (b) promover a inclusão social; e (c) reduzir as desigualdades regionais.

A Mensagem Presidencial<sup>92</sup> destacou a importância da infraestrutura econômica e social para o crescimento econômico, para aproximar regiões e países vizinhos, desenvolver potencialidades locais e trabalho cooperativo e abrir novas fronteiras e consolidar áreas produtivas; e a construção participativa do Plano em 40 Conferências, a ser fortalecida no processo de avaliação das políticas públicas. Este Plano foi revisado anualmente e submetido a processos avaliativos, dos quais não houve participação da sociedade.

No Estado do Pará ocorreu processo similar ao nacional no que tange à elaboração dos dois primeiros planos plurianuais, após a Constituição de 1988. Contudo, a lei de criação do PPA 1992-1995 (Quadro 12) inovou ao dispor sobre a revisão ou alteração do Plano (art.4º) e determinou o acompanhamento e avaliação de sua execução (art.5º) sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), que exercia a função de coordenação do Sistema Estadual de Planejamento (SEP).

Entretanto, a revisão e a avaliação do Plano não foram realizadas e o monitoramento ocorreu de forma precária, uma vez que não havia metodologia e nem sistema tecnológico que desse suporte a essa atividade.

Na Apresentação do Plano, o Governador convocou a participação da sociedade civil organizada na gestão pública, mas sem definir a forma de operacionalização dessa participação; e na Mensagem encaminhada à Assembléia Legislativa (1992), propôs a reestruturação do SEP, incorporando novos instrumentos e mecanismos favoráveis à

---

<sup>92</sup> [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em 12.12.2010.

democratização e regionalização do processo de planejamento (BURLAMAQUI; BENDAHAN, 2004).

Quadro 12 - Pará: Planos Plurianuais, 1992-2011.

<b>Instituição: Plano Plurianual (PPA)</b>	<b>Período</b>	<b>Governo</b>
Lei estadual nº 5.684, de 04.12.1991	1992-1995	Jáder Barbalho
Lei Estadual nº 5.925, de 28.12.1995	1996-1999	Almir Gabriel
Lei Estadual nº 6.265, de 12.12.1999: “Avante Pará”	2000-2003	Almir Gabriel
Lei Estadual nº 6.607, de 25.12.2003: “Bandeiras do Pará”	2004-2007	Simão Jatene
Lei Estadual nº. 7.077, de 28.12.2007: “Construindo o Pará de Todos e de Todas”	2008-2011	Ana Júlia Carepa

Fonte: Elaborada pela autora (2011).

O PPA seguinte, para o período de 1996-1999 (Quadro 12), foi elaborado em um ambiente de estabilidade monetária (Plano Real, 1994), sob influência do movimento de Reforma do Estado Brasileiro (1995), e procurou articular-se com o Programa Brasil em Ação (1996). Apoiou-se no discurso de “desenvolver sem devastar” e seguiu a estratégia do governador de dividir o território paraense em quatro quadrantes ou regiões, consideradas semelhantes para fins de planejamento das ações governamentais.

A proposta governamental, expressa na Mensagem de Governo que acompanhou o PPA, apoiava-se na intenção de construir um projeto de desenvolvimento integrador, comprometido com a sociedade, com mudanças na administração pública estadual e na forma de gestão do Estado, direcionado ao atendimento dos interesses coletivos de combate à pobreza e ampliação da qualidade de vida (PARÁ, 1995).

Apresentou como estratégias: (a) recuperar a capacidade de investimento do Estado no setor público; (b) fortalecer o papel do Estado como indutor de geração e emprego; (c) estabelecer condições para a concessão e incentivos ao setor privado; (d) direcionar investimentos públicos estaduais para obras de infraestrutura, equipamentos urbanos etc.; e (e) promover a modernização tecnológica da base produtiva (PARÁ, 1995).

Organizou o planejamento em cinco áreas programáticas: (a) dinamização econômica; (b) promoção social; (c) proteção de risco; (d) justiça e segurança social; e (e) instrumentos de planejamento e gestão governamental (Lei nº. 5.925, no art.1º.,§ 1º). Cada área dividia-se em “Ações Estratégicas” que correspondiam a Ações de caráter inovador, relativas à construção

do futuro desejado; e “Ações Básicas”, referentes ao cotidiano da administração pública. No período seguinte, as Ações Estratégicas passaram a compor os “Programas Finalísticos” e as Ações Básicas os “Programas de Apoio Administrativo” (BURLAMARQUI; BENDAHAN 2004, p.36).

Contudo, a despeito das inovações apresentadas no campo técnico-burocrático da organização do planejamento estadual, que repercutiram na auto-organização do sistema político administrativo, e das propostas centradas na governabilidade do Estado e no dinamismo econômico, o Plano não conseguiu avançar na implantação do planejamento estratégico das ações governamentais e apresentou um conjunto de programas que configuraram, novamente, um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) expandido.

O PPA 2000-2003, denominado *Avante Pará* (Quadro 12), representou a continuidade do projeto político iniciado em 1995 e, nesse sentido, incorporou programas e ações relativos ao governo anterior. E, assim como as demais unidades federativas, seguiu a determinação do governo federal correspondente à adoção da metodologia de Gestão por Resultados<sup>93</sup> e instrumentos normativos complementares.

A partir da análise documental dos planos plurianuais estaduais e legislações pertinentes e, ainda, segundo informações obtidas em entrevistas com funcionários públicos da SEPOF e demais organizações, nesse momento, observa-se dois movimentos no sistema político administrativo estadual: (a) a adoção do Modelo de Gestão por Resultados; e (b) a reorganização da macroestrutura administrativa estadual.

No primeiro movimento, o Estado assumiu um novo modelo de planejamento, orçamento e gestão por programas para fins de: (a) integrar os três instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA); (b) superar a fragmentação da ação governamental, organizando suas ações em programas; e (c) assegurar maior flexibilidade à execução. Todavia, cometeu o equívoco de não capacitar as pessoas adequadamente para a elaboração e a execução do Plano segundo esse novo Modelo.

O segundo movimento refere-se à criação de um novo nível hierárquico no âmbito do Executivo Estadual<sup>94</sup>: as secretarias especiais (Promoção Social, Proteção Social, Defesa Social, Produção, Infraestrutura, Gestão e Governo), responsáveis pela formulação,

---

<sup>93</sup> Nesse período, ambas as esferas de governo (nacional e estadual) estavam ocupadas por representantes do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB).

<sup>94</sup> A nova macroestrutura estadual foi criada pela Lei nº 6.212, de 28 de abril de 1999, de acordo com as áreas programáticas constantes no Anexo A da Lei nº 6.265, de 21 de dezembro de 1999, que instituiu o PPA 2000-2003.



coordenação e articulação de diretrizes e políticas públicas expressas no plano plurianual; e ao compartilhamento do processo decisório, por meio do Colegiado de Gestão Estratégica, que tinha a missão de instituir e deliberar sobre políticas públicas.

Nesse novo formato, as secretarias estaduais perderam a função de articulação e coordenação de políticas públicas e transformaram-se em secretarias executivas, com competência exclusiva para formular e executar programas, projetos, ações e atividades.

Esses dois movimentos influenciaram o processo de elaboração do Plano que se apresentou confuso e fragmentado, pois a Gestão por Resultados e a nova estrutura administrativa ainda não estavam bem assimiladas pelas organizações e pelo sistema político administrativo.

Some-se a isso o projeto de substituir a tradição extrativista da economia paraense, com reduzida agregação de valor à produção local, por um novo padrão de desenvolvimento sustentável. Como adequar os objetivos e as estratégias do governo ao novo formato organizacional? E ao novo desenho de gestão? E às diretrizes de governo? Apesar de pretender ser inovador, interligando verticalmente e espacialmente as ações governamentais, segundo as principais cadeias produtivas, essas perguntas permanecem, ainda hoje, como desafios para o sistema político administrativo.

O resultado foi (a) um conjunto de 138 Programas Finalísticos que buscavam a transversalidade e a verticalidade das ações governamentais, com diversas organizações parceiras atuando em um mesmo programa e uma mesma organização participando de vários programas – como exemplo a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará (EMATER) que participava de vários programas formados segundo as cadeias produtivas (grãos, floricultura, turismo etc.), entravando a execução orçamentária relativa ao funcionamento do subsistema de assistência técnica; (b) 1 Programa de Apoio Administrativo que, na verdade, congregava vários programas de apoio administrativo das diferentes organizações, de modo que cada unidade setorial tinha um Programa de Apoio Administrativo sob sua responsabilidade (BURLAMAQUI; BENDAHAN, 2004); e (c) 1 Programa de Encargos Especiais<sup>95</sup>.

Similar ao PPA federal, houve a criação da figura do "gerente de programa", nomeado diretamente pelo governador do Estado, com a função de coordenar as ações programáticas e

---

<sup>95</sup> Encargos Especiais: atividades que não são um fim em si mesmas, mas meio para alcançar os objetivos das demais políticas de governo; envolvem financiamento estatal por meio da dívida pública, transferências governamentais e outros encargos financeiros ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em 12.12.2010)

articular com as organizações estaduais e nacionais, governamentais e não-governamentais, para a consecução dos objetivos e metas propostos.

O PPA 2000-2003 e seus respectivos programas foram formulados em curto espaço de tempo (cerca de três a quatro meses), com participação de todos os órgãos do executivo paraense, por meio de um sistema tecnológico primário que substituiu a prática de elaboração manual então vigente. O sistema consistia no preenchimento de formulário padrão pelos órgãos e as informações foram inseridas em uma base de dados comum a todas as organizações, instalada na então SEPLAN (BURLAMAQUI; BENDAHAN, 2004, p.40).

De acordo com informações obtidas nas entrevistas<sup>96</sup>, esse Plano contou com a participação de apenas seis técnicos da SEPLAN no curto processo de sensibilização e treinamento da metodologia em Brasília e na sequência foram elaborados o “Inventário de Ações”, para fins de adequar as ações do governo ao novo modelo, e o “Manual de Elaboração do PPA”.

A Lei que instituiu o PPA 2000-2003 estabeleceu: (a) revisão anual do Plano, a partir de 2001, mediante lei específica encaminhada até o dia 30 de setembro e apreciada pelo Legislativo até o dia 31 de dezembro de cada exercício; (b) inclusão obrigatória de pelo menos um indicador para cada programa de governo, no momento da revisão do Plano; (c) avaliação dos objetivos dos programas de governo, integrando o projeto de lei de revisão do Plano; e (d) designação, por decreto do Governador, dos gerentes dos programas, mas sem fazer jus a qualquer tipo de incentivo (monetário ou não) por desempenho. No caso de programas que envolviam mais de uma área programática, a definição dos gerentes era de responsabilidade do Colegiado de Gestão Estratégica (Anexo A da Lei nº 6.266/99. Art. 5º, §3º).

Entretanto, a despeito da adoção do Modelo de Gestão por Programas, que visava ao alcance de metas, houve a postergação da definição dos indicadores para o momento da execução dos programas; e embora a nova estruturação administrativa restringisse às secretarias executivas e demais organizações executarem programas, vários gerentes de programa foram oriundos da administração direta e indireta e outros órgãos que, a princípio, não tinham essa competência.

Desse modo, o governo paraense implantou um modelo gerencial apoiado na Gestão por Resultados, apoiado em programas governamentais, e na reestruturação administrativa do

---

<sup>96</sup> Entrevistado A.

executivo paraense, mas não estimulou o planejamento estratégico das organizações, gerando superposições de funções e competências entre a antiga e a nova estrutura<sup>97</sup>; e não capacitou os gerentes para o desempenho da função, assim como não estabeleceu incentivos para sua execução; i.e., a auto-organização do sistema político administrativo não foi suficiente para provocar a *autopoiesis* das diversas organizações que se relacionam com esse subsistema.

Outro dado interessante é a proposta (consciente ou não) de romper com o viés economicista do planejamento, com a inversão do foco da “setorialização econômica” para a “região”. Embora o Plano adotasse formalmente a regionalização das mesorregiões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ele procurou integrar os eixos regionais de desenvolvimento aos eixos nacionais, dispostos no documento Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento 2000-2007 (1999). Nesse sentido, o PPA 2000-2003 propôs o estabelecimento de quatro eixos regionais (Figura 8):

- (a) Eixo do rio Amazonas: abrange o estuário à fronteira com o Estado do Amazonas, integrando-se ao eixo nacional Madeira-Amazonas;
- (b) Eixo da Transamazônica: da fronteira do Estado do Maranhão à fronteira do Estado do Amazonas;
- (c) Eixo Leste: do corredor de transporte formado pelo Araguaia-Tocantins e a PA-150 que se conecta ao eixo nacional do Araguaia-Tocantins, através da hidrovia do Marajó, ao eixo nacional Arco-Norte;
- (d) Eixo Oeste: da Santarém-Cuiabá, ligando-se ao eixo nacional do Centro-Oeste e Sul (PARÁ, 1999, p.11).

Um ponto inovador da metodologia foi estabelecer relações intersistêmicas mediante a construção de parcerias com o sistema político-administrativo (a) federal, em especial infraestrutura e economia; (b) municipais, no assessoramento à gestão municipal; e (c) com os sistemas sociais funcionais, relativos à economia. Esses sistemas estavam presentes no Plano e disponibilizaram recursos orçamentários para execução das ações.

Contudo, esses eixos não se consolidaram efetivamente, pois envolvem recursos financeiros significativos em energia, transporte, informática etc., que estão além da capacidade de investimento do Estado. E ainda, a ausência de capacitação adequada dos servidores públicos estaduais na metodologia de Gestão por Resultados, o curto espaço de tempo para elaboração do Plano e a recente, e não assimilada, reestruturação administrativa

---

<sup>97</sup> Ressalta-se que no governo anterior houve a tentativa frustrada de implantar o Planejamento Estratégico Situacional (PES) no sistema político administrativo.

das organizações estaduais deixaram marcas no processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação do Plano<sup>98</sup>.

Nesse sentido, o Modelo de Gestão por Resultados - em especial a figura do gerente de programas – e o novo nível hierárquico de poder das secretarias especiais não foram bem assimilados pelas organizações e gestores públicos e passaram conflitar com a estrutura administrativa formal existente internamente nas organizações, provocando dificuldades no cotidiano da coordenação das ações governamentais e na articulação da execução orçamentária<sup>99</sup>.

Em princípio, os servidores públicos que ocuparam o cargo de "gerente de programa" possuíam autonomia decisória, embora, algumas vezes, não fossem os titulares dos órgãos ou da organização principal ao qual o programa estava vinculado. Observa-se um descompasso evidente nesse modelo, ao minimizar a estrutura hierárquica tradicional de poder político consolidado (organização), importante no processo decisório, e ao superdimensionar a nova estrutura de programas circunscrita à esfera “tecnicista”. Esta expressão (tecnicista) é usada no sentido de ao gerente não ser imputada a função de considerar aspectos políticos no processo de execução e gerenciamento dos programas.

Na verdade, observa-se uma heterogeneidade entre os gerentes de programas: alguns apresentavam o perfil técnico-burocrático, excluindo qualquer abordagem política; outros, entretanto, aproximavam-se da conceituação de *policy markers* ao considerarem o aspecto político dos programas.

O predomínio da visão reducionista e contraditória criou embaraços administrativos e dificuldades no processo orçamentário que refletiram na execução das ações governamentais; uma espécie de “universo paralelo”, “virtual” que, em muitos casos, dificultou mais do que facilitou a implantação dos programas do plano plurianual.

Ainda que se busque na técnica o elemento de resposta às demandas sociais (transformação social), o planejamento público está atrelado às decisões políticas dos titulares das organizações que compõem a macroestrutura do Estado (sistema político administrativo); e da compreensão e operacionalização mais abrangente da política enquanto organização sistêmica de produção de políticas públicas (sistema político).

---

<sup>98</sup> Informações mais detalhadas podem ser obtidas em BURLAMAQUI e BENDAHAN. *Modelo de Planejamento por Programa: A experiência do processo de implantação na administração pública estadual do Pará – PPA 2000-2003*. Caderno Paraense de Gestão Pública, 2004.

<sup>99</sup> Esse foi um posicionamento frequente nas entrevistas realizadas com funcionários da SEPOF, assessores das secretarias especiais e demais entrevistados.

De um lado, a Secretaria Especial de Estado de Gestão (SEGES) e sua vinculada, a Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF), coordenadora do Plano, buscavam aprimorar a operacionalidade e a racionalidade orçamentárias, com a reestruturação dos fluxos do processo de planejamento e com a criação de sistemas de informação e tecnologia, fundamentais para o monitoramento e mensuração das ações governamentais. De outro, a determinação da avaliação para “aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano, provendo subsídios para as modificações de concepção e execução, a fim de assegurar a obtenção dos resultados” (Lei nº. 6.265/1999) provocou incômodos nas organizações e respectivos titulares que não conseguiam desvincular a avaliação de programas da avaliação das organizações em si, e, no limite, da avaliação de suas próprias gestões, embora não exista um comprometimento específico de premiação ou punição com relação ao processo avaliativo<sup>100</sup>.

Nesse ambiente, a SEPOF contratou, em 2001, consultoria do Instituto Brasileiro de Administração (IBRAD) para revisar o PPA 2000-2003 e capacitar os técnicos estaduais em planejamento estratégico. Essa capacitação ocorreu para poucos servidores (cerca de 40), de modo limitado, e não capacitou, conceitual e metodologicamente, a burocracia para a revisão do Plano.

A revisão - coordenada pela SEPOF, com participação das secretarias especiais e órgãos setoriais - é vista pelos entrevistados como um momento importante de aprendizagem política, operacional e de reestruturação dos fluxos operacionais da burocracia, estimulando, novamente, a auto-organização da SEPOF e de sua prática de planejamento.

Como resultado dessa atividade, ocorreu a extinção, fusão e desmembramento de programas que passaram de 140 para 81. Desse total, 79 eram programas finalísticos, sendo que os programas de Apoio Administrativo (1) e de Encargos Especiais (1) permaneceram inalterados (PARÁ, 2005). Neste período, a macroestrutura do executivo possuía 86 órgãos, o que equivale a quase um programa por órgão. Esse dado depõe contra a metodologia de estruturar programas por problemas. Uma das razões refere-se à dificuldade dos gestores públicos em visualizar a atuação de seus órgãos em programas multissetoriais e transversais, não desenhados especificamente para a missão da organização, mas sim a partir de um problema ou demanda social.

---

<sup>100</sup> Não existem premiações do tipo: quem tiver o melhor desempenho terá mais verbas para seus programas (ou o titular poderá sair como candidato a um cargo eletivo [!]).

Além disso, a Revisão apontou a necessidade de: (a) capacitação dos gerentes dos programas e técnicos atuantes na área de planejamento no Modelo de Gestão por Resultados e nos sistemas de informação e comunicação. Segundo Burlamaqui e Bendahan (2004), foram capacitados 440 servidores até abril de 2003; (b) redefinição dos fluxos inerentes ao processo de planejamento, inclusive quanto à adequação do orçamento ao plano plurianual; (c) consulta e aprovação das alterações orçamentárias por parte dos gerentes, no âmbito do Sistema de Execução Orçamentária (SEO); (d) definição dos instrumentos de avaliação dos programas; e (e) criação e disponibilização de um sistema informacional para fins de acompanhamento e avaliação dos planos plurianuais (PARÁ, 2005; BURLAMAQUI; BENDAHAN, 2004).

Ao longo do processo de execução do Plano, foram realizadas ações para atender às sugestões apresentadas no momento da Revisão. Destaca-se a criação do Sistema de Gerenciamento dos Programas do Plano Plurianual (GP-Pará)<sup>101</sup> enquanto sistema de monitoramento gerencial dos programas, com a função de: (a) apoiar os gerentes dos programas e suas respectivas equipes; (b) fornecer informações úteis às decisões estratégicas do Estado gerencial; e (c) subsidiar o processo de avaliação dos planos plurianuais, conforme mencionado anteriormente.

O Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (IBRAD) participou do processo de criação do GP-Pará e apresentou sugestões direcionadas não apenas ao monitoramento de bens e serviços públicos (relação custo-benefício) e à produção de informações estratégicas, regulares e confiáveis de apoio ao processo decisório, mas, principalmente, no que se refere à concepção do processo avaliativo dos planos plurianuais, implantado a partir de 2005.

Segundo informações obtidas em depoimentos e entrevistas com funcionários da SEPOF, o Instituto Brasileiro de Administração (IBRAD) foi contratado, inicialmente, em 2001, com a finalidade de revisar o PPA 2000-2003 e, ao final do ano, apresentou um Relatório que sistematiza essa experiência. O bom desempenho do IBRAD no processo de Revisão e no auxílio à formatação do GP-Pará foi fundamental para as contratações posteriores desse Instituto, relativas: (a) à concepção do PPA 2004-2007, que incluiu a capacitação de funcionários públicos para atuar na elaboração do Plano; e (b) à construção da

---

<sup>101</sup> Esse sistema será apresentado em seguida no item 4.2.

sistemática de avaliação dos planos plurianuais e acompanhamento do processo avaliativo do PPA 2004-2007<sup>102</sup>.

Ressalto que a forma (inadequada) de conceber os programas tornou o PPA 2000-2003 um agrupamento de ações inconsistentes, de gerenciamento inexistente e de difícil mensuração dos resultados; e apesar do avanço no tratamento dado à revisão e à avaliação, a exemplo a criação do GP-Pará, o processo avaliativo ainda não estava plenamente inserido no contexto de formulação do plano, faltando relacioná-lo à consolidação da estratégia governamental e aos programas setoriais, inclusive com destinação de dotação orçamentária e financeira específica para o desenvolvimento dessa atividade.

A despeito das fragilidades desse Plano, contudo, observa-se a construção de nova institucionalidade e racionalidade no planejamento estadual, em um processo de auto-organização da SEPOF, que repercutiu na prática do planejamento estadual e em suas operações de formulação, execução, monitoramento e avaliação dos planos plurianuais subsequentes.

#### **4.1.3 Os Planos Plurianuais do Executivo Paraense: 2004-2007 e 2008-2011**

O PPA 2004-2007, *Bandeiras do Pará* (Quadro 12), foi uma continuação do projeto político dos dois planos anteriores, que pretendiam substituir a tradição extrativista da economia paraense, com reduzida agregação de valor à produção local, por um novo padrão de desenvolvimento sustentável (ambiental, econômico, social e político).

O Plano pretendia “promover a integração das ações governamentais por meio do fortalecimento dos mecanismos de intervenção e transformação da realidade socioeconômica” (Lei nº. 6.607/2003). Para tanto, definiu como macro-objetivos: (a) o desenvolvimento local sustentável; (b) a redução das desigualdades sociais e regionais; (c) o aumento da eficácia da rede de proteção social; (d) a expansão das oportunidades de trabalho e renda; e (e) a consolidação do estado democrático de direito.

Apoiou-se nas estratégias de: (a) diversificação da base produtiva, com verticalização da produção (agroindústria, turismo e mineração); (b) consolidação da fronteira aberta, por meio do aumento da produtividade e da sustentabilidade econômica, ambiental, política,

---

<sup>102</sup> A sistemática de avaliação dos planos plurianuais do executivo paraense será abordada no capítulo 5.

cultural e social; (c) preservação e conservação ambiental de áreas protegidas; e (d) estímulo à geração de emprego e renda.

Seu processo de elaboração caracterizou-se por: (a) apresentar uma proposta de trabalho conjunta com as organizações estaduais; (b) manter a estrutura organizacional anterior, dividida em cinco áreas programáticas; (c) tentativas de incorporar as críticas e aprendizagens dos planos anteriores; (d) incluir, pela primeira vez, a equipe da estatística da SEPOF para auxiliar a construção dos indicadores dos programas, responsáveis pela mensuração dos resultados (avaliação); e (e) discutir, “a priori”, parcialmente, a forma de avaliação do Plano, por meio da elaboração dos indicadores dos programas.

A Lei que instituiu o PPA 2004-2007 (Quadro 12) estabeleceu a obrigatoriedade da revisão e da avaliação anual para os Programas Finalísticos e determinou que se considerasse:

(a) a execução física e financeira das ações constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas;

(b) a execução financeira das parcerias;

(c) o gerenciamento dos programas;

(d) o impacto das estratégias setoriais utilizadas no conjunto de programas;

(e) a repercussão dos programas nos objetivos de governo;

(f) os resultados alcançados.

Mas, assim como o PPA anterior, não estabeleceu punição no caso de descumprimento do processo avaliativo, nem incentivo para o alcance dos objetivos e metas propostos nos programas<sup>103</sup>.

O processo de avaliação do PPA 2004-2007 ocorreu nos anos de 2005 (ano base 2004) e 2006 (ano base 2005). Todavia, embora a avaliação tenha assumido centralidade nas discussões quanto aos instrumentos, metodologias e estratégias, no contexto de formulação do Plano, persistiu a não incorporação da avaliação enquanto “ação programática” dos programas. Em outros termos, não foi destinada dotação orçamentária e financeira específica para o desenvolvimento da avaliação, mesmo quando os indicadores dos programas só poderiam ser apurados mediante pesquisas primárias junto ao público-alvo dos programas, pressupondo aporte financeiro para tal.

---

<sup>103</sup> O Estado de Minas Gerais estabelece compensação financeira para os gerentes de programa que alcançam os objetivos e metas propostos.



O PPA 2008-2011, *Construindo o Pará de Todos e de Todas* (Quadro 12)<sup>104</sup>, apresentou um processo de elaboração diferenciado do anterior. Foi formatado a partir da metodologia do Planejamento Territorial Participativo (PTP), que incorporou a espacialização territorial e os princípios da participação popular para fins de elaboração, execução e acompanhamento das ações governamentais.

A Lei que instituiu o Plano:

(a) assegurou a “participação popular e a realização de audiências públicas, dentre outros mecanismo de transparência da gestão fiscal adotada pelo executivo” (art. 4º, parágrafo único) durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA;

(b) assegurou a obrigatoriedade de revisão do Plano, até 31 de agosto de cada exercício;

(c) assegurou a divulgação (via internet) e encaminhamento individual aos deputados estaduais do Plano e suas revisões;

(d) destinou um capítulo específico à avaliação;

(e) estabeleceu o “Pacto de Concertamento”, definido como “instrumentos de gestão, orientado para a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais, federal, estadual e regional, capazes de por em prática uma política compartilhada e articulada de desenvolvimento regional e nacional” (Lei nº. 7.077, art.16, Parágrafo Único).

Quanto à avaliação, o Plano enfatizou:

(a) a importância da avaliação para o aperfeiçoamento contínuo dos programas, como forma de assegurar a eficiência e eficácia da ação pública;

(b) a participação da sociedade civil organizada, de acordo com a metodologia do PTP;

(c) a responsabilidade dos gestores dos programas quanto às informações inseridas no GP-Pará e à elaboração dos relatórios de avaliação dos programas e políticas setoriais, até 30 de janeiro do exercício subsequente ao ano avaliado;

(d) a responsabilidade das Câmaras Setoriais e da SEPOF na divulgação e disponibilidade dos resultados à sociedade, via internet, e aos deputados estaduais;

---

<sup>104</sup> Integram o Plano o Anexo 1, relativo às Orientações Estratégicas de Governo, Regiões de Integração e Planejamento Territorial Participativo (PTP); e o Anexo 2, que corresponde aos programas de governo.

(e) a apresentação do Relatório de Avaliação por programa, considerando o comportamento das variáveis macroeconômicas.

O Plano (assim como seus antecessores) destacou a implantação de um modelo inovador de planejamento e gestão, orientado pelo novo padrão de relação entre sistema político e sistemas sociais funcionais.

O PTP tinha por princípio: (a) a transparência das ações governamentais e o controle social; (b) a integração territorial, por meio do reconhecimento das 12 Regiões de Integração Regional enquanto unidades planejadoras da ação governamental; e (c) o respeito à diversidade socioambiental e cultural das regiões paraenses.

Quanto à regionalização do território paraense para fins de elaboração do plano plurianual, cf. depoimento<sup>105</sup>, foi resultante de estudos elaborados pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (IDESP), em 1998, e pela Secretaria Especial de Infraestrutura, em 2003, depois alterada para Secretaria Especial de Integração Regional (SEIR), seguindo a regionalização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esses estudos delimitaram as 12 regiões de integração que compõem os planos plurianuais 2000-2003 e 2004-2007. Entretanto, para efeito de elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, novos estudos foram desenvolvidos, com poucas alterações em relação aos anteriores, ratificando as mesmas 12 regiões de integração e incorporando-as ao processo de elaboração do planejamento governamental participativo<sup>106</sup>.

Essa abordagem definiu o território como “um espaço socialmente organizado, com fluxos econômicos, sociais, culturais, institucionais, políticos e humanos, visando a contribuir para o desenvolvimento regional, como também para uma nova forma de gestão pública” (PARÁ, 2007). E foi executada em três etapas:

(a) 1ª. Fase: realização de 12 plenárias públicas, uma em cada Região de Integração, no período de abril a maio de 2007, com participação de 41.468 pessoas, com a finalidade de

---

<sup>105</sup> Entrevistado J.

<sup>106</sup> Cf. dispõe o Decreto n.º 1.066, de 19 de junho de 2008, fundamentado na Resolução n.º 002, de 5 de fevereiro de 2004, do Colegiado de Gestão Estratégica. A definição das 12 Regiões de Integração (RI) levou em consideração concentração populacional, acessibilidade, complementaridade e interdependência econômica. Foram utilizados 12 critérios – população, densidade populacional, concentração de localidades, repasse de ICMS, renda per capita, acessibilidade física, consumo de energia elétrica, leito por mil habitantes, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), telefonia fixa, índice de alfabetização e fatores geopolítico - os quais permitiram uma versão preliminar para a regionalização do Estado. A partir do cruzamento desses dados, as regiões foram hierarquizadas em quatro níveis.

definir as diretrizes e demandas regionais e inseri-las na Matriz do planejamento plurianual (PARÁ, 2007).

(b) 2ª. Fase: realização de 143 Assembléias Públicas Municipais (APM) - uma em cada município, em julho de 2007, com participação de 40.782 pessoas - com dois objetivos: definir, a partir das diretrizes do planejamento regional, três prioridades de ação governamental para o Município e encaminhá-las aos Conselhos Regionais do PTP; e eleger os conselheiros e seus suplentes para representar a sociedade civil municipal junto ao Conselho Regional (PARÁ, 2007). Segundo informações da SEPOF (2007), esse número de participantes correspondeu a aproximadamente 0,57% da população bruta paraense, com participação média de 3-4 mil pessoas em cada Assembleia.

Nessas assembleias ocorreu: (a) a troca de informações entre os sistemas políticos estadual e municipal. O governo estadual divulgou o novo modelo de planejamento territorial e participativo e apresentou a forma de incorporação das demandas regionais ao Plano Plurianual e o governo municipal apresentou o Plano Diretor do Município; (b) a organização dos participantes em grupos de discussão, seguida de votação e definição das três prioridades municipais; e (c) a eleição dos conselheiros, por organizações<sup>107</sup>, para compor o Conselho Regional do PTP.

(c) 3ª. Fase: instalação dos 12 Conselhos Regionais e do Conselho Estadual do PTP, em agosto de 2007.

Competia aos conselhos regionais - integrados pelos prefeitos municipais e representantes das Câmaras de Vereadores e da sociedade civil organizada (delegados), eleitos nas APMs - deliberar sobre as necessidades municipais e inseri-las no planejamento estadual. As reuniões desses conselhos obedeceram à mesma metodologia das APMS, definindo prioridades regionais e elegendo os representantes junto ao Conselho Estadual do PTP.

E ao Conselho Estadual - formado pelo Governador do Estado, um representante da Assembleia Legislativa do Estado, 18 representantes do governo estadual (nomeados pelo Governador), 3 representantes da sociedade civil organizada de âmbito estadual e 84 conselheiros eleitos nos conselhos regionais - competia propor políticas públicas e definir

---

<sup>107</sup> Movimentos sociais e populares; trabalhadores; empresários; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; organizações não-governamentais; e pessoas físicas que não se apresentaram como representantes de organizações.

prioridades, dentre aquelas selecionadas pelos conselhos regionais do PTP, para fins de planejamento da ação governamental.

Para o secretário estadual de planejamento da época o PTP "[...] objetivou consolidar um estado tonificado na democracia, na participação popular, na gestão descentralizada, no empoderamento dos sujeitos e na preocupação com o desenvolvimento socioeconômico e cultural, visando à utilização dos recursos públicos em favor da inclusão social" E acrescenta que o "[...] o PTP se constitui enquanto um conjunto de atos realizados coletivamente para programar ações do governo, oportunizando a descentralização da gestão pública e integrando os atores sociais nas decisões governamentais" (LIMA, 2007, p. 5).

Ressalta-se que o PTP não pretendia atuar apenas no aspecto de formulação do planejamento, mas, também, na gestão de recursos e suas aplicações (monitoramento da execução). Para tanto, foi implantado um sistema de fiscalização on-line, o E-Car/PTP/SEPOF, que propunha possibilitar a transparência dos gastos públicos e o monitoramento das políticas públicas, bem como o controle social<sup>108</sup>.

Segundo dados da Superintendência do Planejamento Territorial e Participativo do Estado do Pará (PARÁ, 2007), do total das demandas apresentadas ao PTP, 73% foram incorporadas ao Plano Plurianual 2008-2011, cuja meta primordial referia-se à construção de um novo modelo de desenvolvimento que: (a) considerasse a dimensão e diversidade territorial; (b) estimulasse mudanças na matriz produtiva estadual; (c) incorporasse ciência e tecnologia para fins de aumento da produtividade; (d) propiciasse o aproveitamento sustentável dos recursos ambientais e sociais; e (e) permitisse que o aumento no Produto Interno Bruto (PIB) fosse revertido em distribuição de renda e melhoria da qualidade de vida da população. Entretanto, segundo informações obtidas nas entrevistas, embora as demandas tenham sido incorporadas ao planejamento elas não foram executadas.

Os macro-objetivos do PPA 2008-2011 foram: (a) qualidade de vida para todos e todas, abrangendo políticas de universalização dos serviços públicos e de inclusão social; (b) inovação para o desenvolvimento, relativa à dinamização econômica, infraestrutura, ordenamento territorial e sustentabilidade ambiental; e (c) gestão participativa, descentralizada, de valorização e respeito aos servidores públicos, englobando participação

---

<sup>108</sup>A respeito do sistema E-Car/PTP/SEPOF, ver Mesquita, 2008 (atualmente este sistema não se encontra em funcionamento).

social, reestruturação administrativa em Câmaras Setoriais de Governo e criação de novos órgãos. Estes macro-objetivos desmembraram-se em 61 objetivos setoriais.

O valor total do Plano correspondeu a aproximadamente R\$ 31 bilhões de reais, distribuídos em 70 Programas, sendo: 46 Finalísticos; 23 de Apoio às Políticas Públicas e Serviços do Estado; e 1 de Apoio Administrativo.

É interessante destacar a relação entre PTP e PPA, uma vez que as orientações estratégicas elaboradas para cada Região de Integração - definidas de acordo com as características e potencialidades regionais e as diretrizes de integração regional no âmbito do PTP - foram elaboradas a partir das demandas sociais.

Um elemento inovador nesse Plano foi a ênfase dada ao território. A integração regional foi considerada o elemento facilitador e incentivador do desenvolvimento econômico e social, apoiada: (a) na descentralização administrativa do governo estadual, como forma de aproximar o Estado do cidadão; (b) na integração político-institucional do território paraense, criando interdependência e complementaridade entre as regiões e áreas urbanas no âmbito econômico, social e cultural; e (c) na integração do Pará com a Amazônia, Brasil e América Latina, por meio de implantação de infraestrutura econômica e social.

Outro elemento de inovação foi assegurar a participação popular, mediante a realização de audiências públicas em conformidade com a metodologia do PTP, que refletiram no processo de formulação do Plano; e também a proposta - não executada - de participação social no momento da avaliação dos programas do PPA.

A primeira Revisão do Plano, conforme determinação legal, realizou-se em 2008. Nesse momento, foram incluídos seis novos Programas e três foram excluídos<sup>109</sup>, com a justificativa de transversalidade das ações com outros programas existentes. Houve, também, modificações em 83 programas, referentes à inclusão ou exclusão de ações e alterações nos atributos de ações e programas.

Todavia, a despeito do caráter inovador, observa-se que: (a) a elaboração dos programas considerou mais a estrutura organizacional que o enfrentamento de problemas, como propõe a Gestão por Resultados; i.e., houve perda no aspecto da transversalidade dos

---

<sup>109</sup> Programas incluídos: Campo Cidadão (SAGRI); Extrativismo Vivo (IDEFLOR); Qualificação da Infraestrutura da Rede Escolar Estadual (SEDUC); Pará, Minha Terra, Minha Escola, Minha Paz (SEDUC); Pará Território da Juventude (CASA CIVIL); Promoção da Cidadania (Defensoria Pública). Programas excluídos: Modernização da Gestão Administrativa; Escola Espaço de Cidadania para Todos; Fortalecimento da Agricultura Familiar, sob a alegação de que havia duplicação de ações, pois as ações destes programas estão presentes, também, em outros programas.

programas; (b) a participação popular limitou-se ao processo de elaboração e não foi encampada nas operações de Revisão e Avaliação do Plano; e (c) a prática das Emendas Parlamentares nos orçamentos anuais fragilizou a relação entre LOA e PPA.

#### 4.2 PLANEJAMENTO E TECNOLOGIA: SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO DO EXECUTIVO PARAENSE<sup>110</sup>

A preocupação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF) - que tem a função de consolidar e sistematizar as informações de planejamento e orçamento - em aprimorar a elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA) estimulou a auto-organização do sistema político administrativo mediante a implantação de sistemas informatizados (Quadro 13; Figura 9).

Esses sistemas foram direcionados, em princípio, para o sistema de planejamento estadual visando: (a) à redução da complexidade operacional das atividades rotineiras de planejamento sob responsabilidade das organizações do executivo paraense; e (b) à melhoria da qualidade do gerenciamento das ações públicas, por meio da transformação de dados em informações para a gestão; e (c) contemplavam, também, sistemas de informação estratégicos relativos ao processamento de grupos de dados operacionais e gerenciais, transformando-os em informações estratégicas para a gestão da alta administração.

A modernização administrativa do planejamento estadual passou a ser uma meta perseguida pela SEPOF, sob a ideia (discurso) de que a tecnologia (informática) tem a capacidade de promover a eficiência e eficácia dos processos de trabalho e ampliar a transparência das ações governamentais.

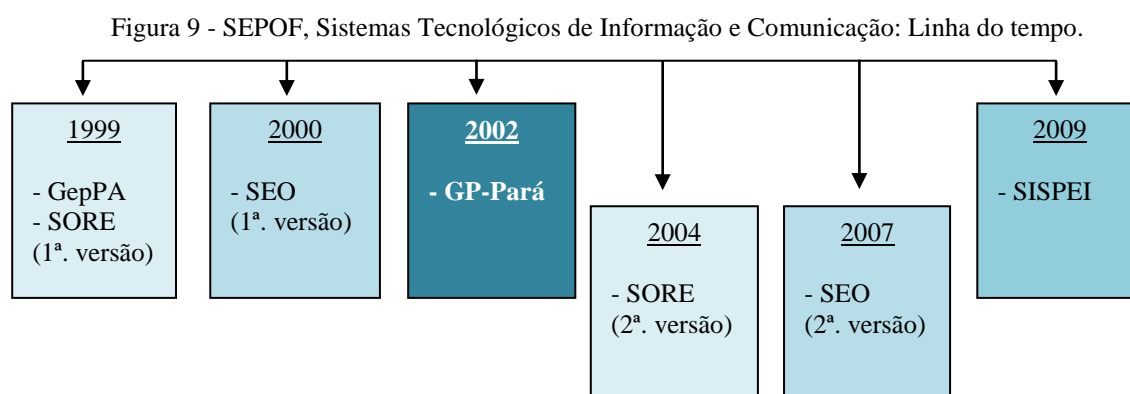
Quadro 13 – Pará: Sistemas Tecnológicos de Informação e Comunicação do planejamento do Estado do Pará, 1999-2011

<b>Sistemas</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Finalidade</b>
GepPA (Sistema de Gestão do Plano Plurianual)	1999	Auxiliar no processo de elaboração do plano plurianual.
SORE (Sistema de Orçamento do Estado)	1ª. versão, 1999 2ª. versão, 2004	Auxiliar no processo de elaboração do orçamento anual.
SEO (Sistema de Execução)	1ª. versão 2000	Possibilitar a realização de alterações orçamentárias e financeiras no âmbito do

<sup>110</sup> As informações constantes nesse item foram obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas com servidores públicos da SEPOF (Entrevistados A, B, C, D, E, F, G, H, I e J).

Orçamentária)	2ª. versão, 2007	orçamento anual.
GP-PARÁ (Gestão de Programa do Governo do Estado do Pará)	2002	Subsidiar as avaliações dos programas de governo.
SISPEI (Sistema de Planejamento Estratégico Institucional)	2009	Auxiliar no processo de execução do Planejamento Estratégico Institucional das organizações estaduais.

Fonte: PARÁ (2011). Elaborado pela autora (2011).



Fonte: Pará (2011). Elaborada pela autora (2011).

Os sistemas tecnológicos implantados consideraram a dinâmica do planejamento (determinada pelas normas e prazos legais constitucionais e demais legislações regulamentadoras, e pelos procedimentos institucionais vigentes nas organizações públicas) e definiram o formato das organizações (usuários) e respectivas demandas, bem como a extração de dados e informações. Todavia, a inserção dos dados nos sistemas é contaminada: pela (a) forma da organização (usuário) obter os dados e informações para fins de planejamento/orçamento; e (b) e pelo consumo de tecnologias que lhe dão suporte e proteção.

O **Sistema de Gestão do PPA (GepPA)** foi formatado em 1999 pela equipe da Secretaria de Planejamento e da empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará (PRODEPA). O objetivo de sua criação foi o de auxiliar no processo de elaboração do plano plurianual no moldes da Gestão por Resultados, passando a focalizar o programa de governo e não mais a organização, como ocorria anteriormente (Anexos D, E e F).

Os dados relativos aos programas de governo - ações, metas físicas e financeiras, produtos e indicadores - são inseridos no sistema mediante senha de acesso, de quatro em quatro anos, por Grupo de Despesa (Pessoal, Custeio e Investimento), Fonte (Tesouro, Administração Direta e Indireta, Convênio etc.) e Modalidade de Aplicação (Estado,

município, associações etc.), mas sem o detalhamento do elemento de despesa<sup>111</sup>. Durante o processo de elaboração do PPA estadual 2000-2003, os dados foram inseridos pelas equipes da SEPOF e dos órgãos públicos; e no PPA seguinte, 2004-2007, pelos usuários do sistema – organizações da administração direta e indireta do poderes executivo, legislativo e judiciário.

Esse sistema é disponibilizado aos usuários (órgãos da administração direta e indireta) para inserção de dados apenas no ano de elaboração do plano plurianual, que corresponde ao primeiro ano de cada ciclo de governo, em geral nos meses de junho a agosto, para fins de sistematização e consolidação dos programas e respectivos orçamentos para o período de quatro anos.

As organizações informam seus respectivos usuários (sistemas psíquicos) que, em geral, são servidores públicos (concursados ou não) que trabalham nas áreas de planejamento-orçamento ou administrativo-financeiro. Esses usuários são cadastrados pela SEPOF junto aos sistemas operacionais, mediante senha individual que limita o acesso aos dados e informações postos no sistema, de acordo com a hierarquia funcional; ou seja, o acesso ao sistema é limitado pela função e pelo cargo (poder decisório) ao qual se encontra vinculado o usuário.

Nos últimos anos, o GEpPA tem passado por pequenas adequações que visam melhorar a qualidade da relação usuário-sistema, bem como a disponibilidade de acesso via internet, na perspectiva de tornar o sistema de fácil compreensão e manuseio.

A vantagem da criação desse sistema tecnológico reside na sistematização dos processos de trabalho e na consolidação das ações governamentais, com redução no tempo gasto no processo de formulação, e na ampliação da confiabilidade das informações.

Ainda em 1999, após a elaboração do PPA *Avante Pará* (2000-2003), foi criado o **Sistema de Orçamento do Estado (SORE)**. A finalidade de sua criação foi racionalizar a execução orçamentária, pois, até aquele momento, as práticas de trabalho nessa área não incorporavam sistemas de informações, dados digitalizados e produção e circulação de informações em redes. O orçamento anual - sistematizado por meio de planilhas de Excel - não permitia a consolidação das operações orçamentárias e o registro dos dados em tempo real, dificultando a criação e circulação de informações e, em última instância, o processo comunicativo entre as organizações no âmbito do planejamento estadual (Anexos G, H e I).

---

<sup>111</sup> O elemento de despesa é uma codificação numérica na qual consta o Programa, a Ação Programática, a Fonte (origem dos recursos financeiros), a Modalidade de Aplicação (responsabilidade pela execução da ação: Estado, município, organizações civis, entre outras) e o Grupo de Despesa (Pessoal, Custeio e Investimento).



Nesse período, a sistematização do orçamento anual, realizada por meio de planilhas de Excel, demandava tempo e exigia a conferência de vários níveis hierárquicos para garantir a confiabilidade dos dados. Além disso, atos orçamentários, como alterações de quotas orçamentárias, de modalidade de aplicação e de concessão de crédito, que exigem a formalização por meio de decretos estaduais, eram elaborados via central de datilografia, com difícil controle sobre os orçamentos dos órgãos, sistematização dos dados e geração de informações.

O SORE é um sistema pensado especificamente para a elaboração do orçamento anual, direcionado à comunicação interna das organizações no âmbito do planejamento estadual. Foi construído, inicialmente, na plataforma *Lotus Notes* por técnicos da Secretaria de Planejamento (SEPOF) e da Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará (PRODEPA). Entretanto, apesar do avanço na sistematização das informações orçamentárias, essa plataforma não permite a inserção e a consulta de dados *on-line* pelos usuários. Em 2004, o SORE foi redesenhado na plataforma *web* para ampliar o acesso das organizações estaduais de qualquer área do território nacional.

É importante ressaltar que no início do processo de detalhamento orçamentário, em geral no mês de julho de cada ano, os dados constantes no GEPA (Plano Plurianual) migram para o SORE, cabendo aos órgãos estaduais (usuários do SORE) inserir os dados relativos às ações (projeto/atividade) e respectivas metas, produtos, elementos de despesa, fontes e plano interno (PI) de cada programa para o ano em questão.

Dessa feita, o sistema é disponibilizado aos usuários apenas no período de elaboração do orçamento (em geral, julho a agosto de cada ano) e os dados inseridos alimentam o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM). Ressalta-se que este sistema foi criado a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)<sup>112</sup> com o objetivo de simplificar, uniformizar e

---

<sup>112</sup> O SIAFEM é originário do SIAFI, criado em 1987 com a finalidade de adequar a gestão dos recursos públicos à unificação dos orçamentos, conforme determinação constitucional. A implantação do SIAFI deve-se: à (a) utilização de registros manuais dos controles financeiros, orçamentários e patrimoniais; (b) incompatibilidade de dados devido à diversidade de fontes de informação e ausência de integração dos sistemas; e (c) dificuldade na administração do caixa da União devido a existências de muitas contas bancárias. A implantação do SIAFI foi um passo importante para centralizar e uniformizar o processamento da execução orçamentária e o controle de gastos pelo Poder Executivo, uma vez que nenhuma receita ou despesa, independente do valor, é realizada sem o registro no sistema (MINISTÉRIO DA FAZENDA; TESOURO NACIONAL. Em: <<http://www.manuaisiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000>>. Acessado em 25.08.2010). No âmbito do Estado do Pará, o SIAFEM passará por reformas, ainda em 2011.

modernizar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos governos estaduais e municipais, garantindo a transparência da ação governamental.

É importante destacar que o orçamento, principal fonte de informação das ações governamentais, embora seja um instrumento público, apresenta uma linguagem complexa, de compreensão restrita até mesmo para o grupo seleto de especialistas (burocratas) que dominam o assunto, no âmbito do planejamento.

Ademais, embora o SORE disponha de informações em tempo quase real, ele não está disponível para consulta fora das organizações públicas estaduais, pois apenas as diretorias, coordenadorias e núcleos das organizações vinculados ao planejamento possuem senha de acesso. E ainda que esse sistema fosse disponibilizado a outros sistemas sociais funcionais, em geral, o desconhecimento da linguagem burocrática restringe a visibilidade do orçamento como instrumento de gestão de políticas públicas e inibe o controle social sobre o sistema político-administrativo e sobre o Sistema Político (como um cidadão, sem conhecimento da linguagem orçamentária pode compreender as informações da forma que são disponibilizadas?).

O acompanhamento orçamentário é realizado internamente pela própria burocracia que o formula, com fiscalizações amostrais pela Auditoria Geral do Estado do Pará; e externamente (esporadicamente, de acordo com a conveniência) pelo Legislativo, cujo caráter autorizativo com relação ao orçamento não garante a execução das ações e dos recursos disponibilizados. Ao Legislativo interessam mais as Emendas Parlamentares, concedidas individualmente aos deputados pelo poder executivo.

É relevante mencionar que o instrumento disponibilizado ao Legislativo para acompanhar a execução orçamentária é o SIAFEM - que permite a unificação das contas públicas e o acompanhamento quase real da destinação das verbas orçamentárias, com o intuito de aumentar o nível de transparência e clarificar o jogo de poder político – e não o SORE.

Entretanto, é importante ressaltar que o acompanhamento da execução orçamentária por parte do Legislativo não garante a democratização do processo, pois a elaboração do orçamento e a tomada de decisão ainda são exclusividades do Executivo, cabendo ao Legislativo criticar e identificar contradições no processo (VALENTE; DUMONT, 2003).

**O Sistema de Execução Orçamentária (SEO)**, gestado em 2000, tem o objetivo dar dinamicidade ao orçamento anual, definido no SORE. O SEO foi construído, inicialmente, na

plataforma *Lotus Notes*, por técnicos da Secretaria de Planejamento (SEPOF) e da Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará (PRODEPA). Foi redesenhado em 2007, na plataforma da *web*, para ampliar o acesso dos usuários a partir de qualquer área do território nacional, conforme senha de acesso vinculada ao nível hierárquico do servidor (cargo).

O SEO (Anexos J, K, L e M) possibilita que os órgãos da administração pública estadual realizem alterações orçamentárias e financeiras referentes: (a) à alteração de Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD); (b) à alteração da modalidade de aplicação da despesa (União, Estado, município etc.); (c) ao Crédito com Redução (remanejamento de valor dentro do orçamento do programa ou órgão); (d) ao Crédito sem redução (ampliação do valor orçamentário do órgão ou programa); e (e) à Adição de Quota (complementação de crédito sem redução).

Todas as alterações orçamentárias e financeiras - rotineiras do sistema de planejamento - são registradas no SIAFEM e não podem exceder o valor orçamentário disposto na LOA e aprovado pelo Poder Legislativo.

Os três sistemas citados (GEpPA, SORE e SEO), ao serem implantados, modificaram radicalmente as práticas de trabalho cotidianas e inseriram novas rotinas de operacionalização e comunicação no ciclo orçamentário de políticas públicas. As novas rotinas impuseram a capacitação das equipes nas tecnologias adotadas, para efeito de comunicação interna das organizações, que resultou em redução do tempo de trabalho e da probabilidade de erro e propiciou o ajuste automático dos dados nos demais sistemas.

Deste modo, o sistema político administrativo se auto-organizou (*autopoiesis*) - a partir de seus elementos internos e de sua autorreferência, em consonância com a sua estrutura jurídico-legal, sem alterá-la - com a criação de sistemas tecnológicos de informação e comunicação, que definiu seus usuários em níveis diferenciados de acesso (senhas), conforme a hierarquia organizacional (cargo/função) e, ainda, em consonância com a estrutura jurídico-legal do sistema político-administrativo, sem alterá-la.

A partir de 2001, um novo sistema de informação e comunicação foi criado com a finalidade de atender ao Modelo de Gestão por Resultados, adotado pelo governo do Estado. Tendo como ponto de partida o Sistema de Planejamento para Investimento (SPIN)<sup>113</sup>, a

---

<sup>113</sup> O SPIN consistia na elaboração de planilhas de Excel pelos órgãos do executivo, na linguagem *Visual Basic*, para monitorar as ações de investimento da administração pública estadual. Dada sua configuração, não havia comunicação desse sistema com o SIAFEM, e a Secretaria de Planejamento dependia dos dados de empenho das

Secretaria de Planejamento estadual e a PRODEPA criaram, em 2002, o **Sistema de Gestão de Programas de Governo (GP-Pará)**.

Esse sistema tem a missão de subsidiar o acompanhamento e a avaliação dos programas dispostos no PPA, monitorando a produção de bens e serviços públicos (relação custo-benefício) e apoiando o processo decisório do executivo paraense (Anexos N, O, P e Q).

O GP-Pará é alimentado: (a) pelos dados quantitativos e financeiros disponíveis nos sistemas GEpPA, SORE, SEO e SIAFEM; e (b) pela inserção de dados quantitativos e qualitativos relativos à execução dos programas do PPA pelos usuários do sistema (“pessoas” que viabilizam a comunicação das organizações).

O desenho desse sistema permite a mensuração quantitativa e qualitativa de *outcomes* (produtos) e *outputs* (resultados) da ação governamental, expressos nos programas do PPA; e, nesse sentido, focaliza os programas de governo com informações detalhadas por município, órgão, grupo de despesa e fonte, com o intuito de monitorar a execução das ações e propiciar maior coerência no processo decisório.

O projeto original previa a implantação do sistema em três módulos: (a) Módulo 1 - Introdução de Dados pelos usuários; (b) Módulo 2 – Consulta no âmbito da burocracia estatal, por meio de relatórios gerenciais quantitativos, qualitativos e georreferenciados; e (c) Módulo 3 – Consulta Pública, no âmbito da sociedade, com disponibilidade das informações em linguagem acessível para a população.

O Módulo 1 recebe os dados disponíveis nos sistemas GEpPA, SORE, SEO e SIAFEM e: disponibiliza a inserção de dados quantitativos e qualitativos relativos aos indicadores de programa, produtos e metas físicas pelos usuários do sistema; qualifica a informação; gera comunicação entre o coordenador do sistema (SEPOF) e os demais componentes (usuários). Ressalta-se que sem o detalhamento da Ação no GP-Pará o órgão não pode iniciar a execução por meio de realização do empenho no SIAFEM.

O Módulo 2 disponibiliza os dados do Módulo 1 para consulta via *web* e permite a produção e circulação de relatórios padronizados para fins de acompanhamento e avaliação do programa.

O acesso aos módulos 1 e 2 ocorre por meio de senha, conforme o perfil do usuário; existem relatórios padronizados que são viabilizados *on-line*, mas não é permitida a

---

despesas públicas, postados pelos Órgãos (usuários) nas planilhas de Excel, remetidos com defasagem de um mês.

personalização de novos relatórios sem autorização da SEPOF; nesse caso, os usuários têm que solicitar a confecção de relatório para a Secretaria de Planejamento, o que demanda tempo e pode acarretar entraves ao monitoramento das ações.

Entre as novidades introduzidas pelo GP-Pará, destacam-se: (a) inserção e consulta de dados (quantitativos e qualitativos), por meio da rede intranet instalada na Secretaria de Planejamento; (b) interligação com outros sistemas como o Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios (SIAFEM), do qual importa os dados financeiros, o Sistema de Material (SIMAS) e os sistemas de planejamento e orçamento (GEpPA, SORE e SEO); (c) produção de diferentes relatórios com informações detalhadas da ação governamental (por programa, natureza da despesa, fonte, modalidade de aplicação e município), de forma padronizada; (d) possibilidade de correção dos valores monetários por meio de índices econômicos; e (e) utilização da *web* para produção e circulação de informações referentes ao desempenho dos programas.

É importante ressaltar que em 2002 foi executado o módulo-teste junto às secretarias estaduais de Educação e de Saúde, selecionadas por serem as maiores secretarias em termos numéricos; e em seguida, o sistema começou a operar em todo o território paraense. Mas, antes da sua implantação, foram realizados treinamentos e cursos de capacitação direcionados aos usuários.

Atualmente, o sistema funciona com os módulos 1 (completo) e 2 (incompleto, sem informações georreferenciadas) e, recentemente, após vários anos de tentativa, foi implementado o módulo 3 (consulta pública), disponível no site da SEPOF, relativo à transparência das ações governamentais.

O GP-Pará proporciona o monitoramento das ações governamentais e é o elemento determinante no processo avaliativo dos programas dos planos plurianuais. Desse modo, constitui a base de referência do processo avaliativo do PPA realizado anualmente (determinado pelas leis de diretrizes orçamentárias anuais), com o objetivo de: “aperfeiçoar a concepção e a gestão do Plano e dos programas; promover a aprendizagem das equipes gerenciais; e oferecer subsídios para que os gestores públicos possam tomar decisão acerca de políticas, programas e ações sobre sua responsabilidade nos diferentes níveis da administração pública estadual” (PARÁ, 2006, p. 9).

Com a mudança de governo, em 2007, a SEPOF passou novamente por alterações em suas funções<sup>114</sup> e houve a incorporação do Planejamento Territorial Participativo (PTP) e do Planejamento Estratégico Institucional (PEI), base de apoio do novo modelo de desenvolvimento governamental, entre suas atividades<sup>115</sup>. Segundo PARÁ (2008), o planejamento estratégico é:

[...] uma ferramenta de racionalização de ações programáticas com a finalidade de se construir uma realidade futura desejada, melhorando a alocação de recursos públicos para atingir os propósitos das políticas públicas definidas na base do Modelo de Desenvolvimento aos quais pertencem os Três Macro-Objetivos de Governo, o Planejamento Territorial Participativo - PTP, e as Políticas de Integração Regional, instituído entre a articulação dos órgãos que compõem a administração direta e indireta do estado (PARÁ, 2008, p. 2-3).

Com a finalidade de operacionalizar esse instrumento, o governo criou, ainda que de modo informal no âmbito da SEPOF, a Diretoria de Planejamento Estratégico (DIPES) e adotou a metodologia da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). A equipe técnica dessa Diretoria realizou reuniões e oficinas junto aos órgãos da administração do poder executivo e recebeu demandas quanto à necessidade de: (a) informações focadas no planejamento; e (b) estruturação das organizações quanto ao planejamento<sup>116</sup>.

É necessário ressaltar que a concepção teórica de planejamento estratégico - desenvolvida a partir da década de 1950 com foco no setor empresarial e participação de vários autores<sup>117</sup> - é mais ampla que o Modelo de Gestão por Resultados. Nos anos mais recentes, Matus (1996a; 1996b) inovou ao idealizar o Planejamento Estratégico Situacional (PES) direcionado ao planejamento público. Cf. mencionado no capítulo 2, esta modalidade de planejamento é considerada estratégica porque admite opositores; e situacional porque centraliza as análises, propostas e ações na situação, baseada na certeza de que para modificar um futuro indesejável é preciso atuar no presente.

<sup>114</sup>Entre as mudanças, ocorreu o retorno da coordenação das atividades relativas à administração financeira e à contabilidade geral dos recursos financeiros e patrimoniais do Estado para a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA).

<sup>115</sup>Essa estrutura existe de modo informal, uma vez que a proposta da nova estrutura da SEPOF, até a presente data, não foi submetida à aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará.

<sup>116</sup>As informações referentes ao processo de criação do SISPEI foram obtidas a partir de entrevistas com integrantes da Diretoria de Planejamento Estratégico (DISPEI/SEPOF – entrevistados Q e R) e do texto escrito por essa diretoria listado no item relativo às Referências.

<sup>117</sup>Entre as escolas de planejamento estratégico, destacam-se: Selznick/1957: processo formal; Ansoff/1965; Pardue/1970 e Porte/1980-85: processo analítico; Schumpeter/1950 e Cole/1959: processo visionário; Simon/1947-57 e March e Simon/1958: processo mental; diversos autores/1958-80 e Prahalad e Hamel/1980: processo de aprendizagem; Poter e vários autores/1971-84: processo de negociação; Cultural, final da década de 1960: processo social; Ambiental, teóricos da contingência/1977: processo reativo; Chandler/1972 e Grupo de McGill: processo de transformação (WEST, 2003). A respeito da evolução do pensamento estratégico ver Mintzberg (2000).

Matus (1996a; 1996b) não aceita a forma tradicional de planejamento latino-americano com forte viés economicista e determinista. Para ele, esta é a grande falácia do planejamento e dos planejadores: acreditar que o planejamento pode ser desenvolvido em um processo determinista, estruturado e formalizado. Para esse autor, o PES deve ter os pés no presente e o olhar no futuro, sendo a “mão visível” que explora as possibilidades e circunstâncias não consideradas pela “mão invisível”<sup>118</sup>.

O governo estadual, ao decidir implantar o planejamento estratégico em suas organizações, propôs a criação de um novo sistema informacional para apoiá-lo, uma vez que o GP-Pará, sistema de suporte à Gestão por Resultados, limita-se aos aspectos orçamentários da ação governamental, e ao focalizar os programas, fragilizou institucionalmente as organizações. Para fins de planejamento estratégico, é necessário que cada organização pense na sua missão e no seu papel dentro da macroestrutura estadual e da sociedade<sup>119</sup>.

Nas oficinas de planejamento estratégico, realizadas com as organizações executivas paraenses que aderiram ao projeto, foram construídas as matrizes SWOT<sup>120</sup> para cada organização participante, com o intuito de transformar as organizações em entidades competitivas e inteligentes, capazes de agregar valor aos seus produtos (de caráter público) e assumirem sua função estratégica na macroestrutura estadual.

Desse movimento resultou o Decreto Estadual nº. 689, de 04 de dezembro de 2007, que formalizou o **Sistema de Planejamento Estratégico Institucional (SISPEI)** como parte da reconstrução do Sistema Estadual de Planejamento, apoiado:

(a) na reconstrução dos Núcleos de Planejamento (NUP) nos 71 órgãos da administração direta e indireta, com subordinação organizacional e hierárquica ao titular da

---

<sup>118</sup> Matus em entrevista a HUERTAS (1996) identifica quatro modelos epistemológicos: (a) Determinista: segue leis conhecidas (sistema do relógio); (b) Estocástico: segue leis probabilísticas (leis de herança genética); (c) Incerteza Quantitativa: segue leis quantitativas (previsão sobre o vencedor da partida de futebol); (d) Incerteza Dura: sistemas reais vigentes nas práticas sociais e experiência diária (caráter provisório e aproximado do conhecimento científico). A “mão invisível” do mercado de Adam Smith; e a “mão visível” do Estado.

<sup>119</sup> Diferentemente do Estado do Pará, no governo de Minas Gerais o planejamento estratégico e a gestão pública por resultados foram desenhados de forma interligada. Ao planejamento estratégico coube apontar os resultados que os órgãos deveriam perseguir; e à gestão pública por resultados coube garantir que os resultados fossem alcançados. Com esta estratégia, o governo incentivou, individualmente, os diversos servidores envolvidos no ciclo de políticas públicas a contribuírem para que o Estado chegasse a um cenário de desenvolvimento integrado e alcançasse um cenário econômico, político e institucional eficiente e competitivo. Além disso, o governo de Minas Gerais coordenou o planejamento estratégico tanto administrativa quanto politicamente (CORRÊA, 2007).

<sup>120</sup> A matriz SWOT, criada por Kenneth Andrews e Roland Christensen, dois professores da Harvard Business School, aponta a competitividade de uma dada organização segundo quatro variáveis: força (strengths), fraqueza (weakness), oportunidade (opportunities) e ameaças (threats). Apesar da existência de várias teorias relativas ao planejamento estratégico, pode-se dizer que todas convergem para essa matriz (WEST, 2002)

instituição e técnica à SEPOF, com a missão de produzir informações estratégicas e elaborar os instrumentos de planejamento para fins de integrar as políticas públicas;

(b) na implantação do Conselho Estadual de Planejamento, composto pelas sete secretarias estratégicas<sup>121</sup> (SEPOF, SEFA, SEIR, SEGOV, SEAD, SEDECT e SEMA) para fins de tomada de decisão estratégica; e

(c) na consolidação do Sistema de Informação do Estado, composto por todos os demais sistemas de informação, com a tarefa de - por meio da alimentação e coleta de dados - subsidiar a distribuição do orçamento público, priorizando áreas estratégicas e possibilitando melhor controle dos gastos governamentais.

O SISPEI (Anexos R, S e T), assim como o GP-Pará, importa dados dos outros sistemas criados no âmbito do planejamento e orçamento, mas, diferentemente daquele sistema, tem o foco nas organizações estaduais e não nos programas de governo. Inicialmente, foi pensado como um novo Módulo do GP-Pará, com informações de cunho estratégico-institucional; contudo, dada a complexidade das informações, a SEPOF e a PRODEPA optaram pela construção de um novo sistema, ainda hoje em processo de implantação<sup>122</sup>.

O objetivo do SISPEI é materializar, em um único sistema, os enfoques do planejamento e do orçamento com informações *online*, em tempo hábil para a tomada de decisão. Segundo a SEPOF, é um sistema computacional que centraliza e organiza as informações produzidas em tempo real e detém uma base de dados segura e confiável “a fim de realizar a troca de dados intragovernamental estratégica para as tomadas de decisão de governo” (PARÁ, 2008, p.2).

Os sistemas tecnológicos construídos no âmbito do executivo paraense têm como princípio: (a) utilizar modernas tecnologias de informação e comunicação (TIC) para melhoria de sua própria gestão interna; (b) dinamizar e aprimorar os serviços públicos, com foco na

---

<sup>121</sup> Funções das secretarias estratégicas, em linhas gerais: SEPOF, coordenação executiva do CONSEP; SEFA, finanças do Estado; SEIR, integração e desenvolvimento regional; SEGOV, acompanhar as Câmaras Setoriais e suas missões institucionais; SEAD, modernização da gestão; SEDECT, acompanhar as diretrizes do Novo Modelo de Desenvolvimento; e a SEMA, acompanhar as políticas do desenvolvimento ambiental.

<sup>122</sup> O SISPEI foi o vencedor do prêmio de “Melhor produto de software do Pará – 2010”, instituído pelo Parque de Ciência e Tecnologia (PCT) do Guamá, que visa incentivar as empresas e instituições ao desenvolvimento do software nos padrões de qualidade exigidos pelo mercado. Esse sistema ganhou, também, o prêmio e-gov 2010, no quesito e-Administração Pública (juntamente com três outros projetos de outros estados), criado em 2002 pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (ABEP) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com o objetivo de reconhecer e incentivar o desenvolvimento de projetos e soluções de governo eletrônico nas administrações públicas das unidades federativas e divulgar as iniciativas de uso das TIC. Entretanto, a despeito desses prêmios, segundo informações da atual Diretora de Planejamento Estratégico da SEPOF, o SISPEI sofre do mesmo mal do GP-Pará, ou seja, não é alimentado com regularidade pelas organizações.



eficiência, eficácia e efetividades das ações governamentais (avaliação de políticas públicas); e (c) fortalecer a participação dos cidadãos por meio de acesso a informações.

Mas, esses sistemas têm alcançado os objetivos para os quais foram construídos? Partindo-se do pressuposto que constituem a rede de comunicação material do planejamento estadual, como ocorre a comunicação entre eles? Ou até que ponto esses sistemas dependem uns dos outros para efetivar a comunicação e o que isso representa, em termos de funcionalidade, para a gestão pública operacionalizada no âmbito do sistema político administrativo?

#### 4.3 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. Com relação ao processo histórico de criação e consolidação do planejamento estadual:

(a) A criação do Conselho de Política de Desenvolvimento Econômico do Pará (CONDEPA) ocorreu no mesmo ano em que foi criada a Comissão Nacional de Planejamento, em 1961, sob influência da Constituição Federal de 1946. Este fato evidencia a preocupação do sistema político paraense em implementar o planejamento das ações governamentais futuras apoiado na variável econômica, dominante no âmbito do planejamento normativo. Ressalta-se que a constituição de 1946 foi denominada de “planejamentista” porque explicitou a necessidade de elaborar planos globais (setoriais e regionais) para fins de planejamento das ações governamentais, estabelecendo vinculações com a receita. O tratamento dado por esta constituição ao planejamento resultou da anterioridade do orçamento público à atividade de planejar as ações; ou seja, no Brasil, a questão orçamentária antecedeu ao planejamento<sup>123</sup>. Entretanto, a experiência brasileira de planejamento até 1964 caracterizou-se por contemplar apenas elementos de despesa com ausência de definição de objetivos, metas e recursos reais, desvinculando os planos dos orçamentos, com reflexos no planejamento do executivo paraense que manteve o mesmo distanciamento entre plano e orçamento.

---

<sup>123</sup> As primeiras constituições federais de 1824 e 1891 não trataram a questão orçamentária, esta foi regulada pelas leis ordinárias nº 23, de 30.10.1891, e nº 30, de 08.01.1892, conferindo competência ao Ministério da Fazenda, conflitando com o art. 34 da constituição de 1891 que determinava ser esta uma competência privativa do Congresso. A reforma constitucional de 1926 transferiu a competência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo, o que já acontecia na prática, ratificada pela Constituição de 1934 e, finalmente, normatizada pela Constituição de 1946.

(b) No âmbito do planejamento nacional, apesar da constituição planejamentista de 1946, somente em maio de 1964 foi criado o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, ocupado por Celso Furtado, com a atribuição de “dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos, coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades subvencionadas pela União, harmonizando-se com o plano nacional de desenvolvimento econômico” (BRASIL, Decreto Nº. 53.914, 1964). Neste mesmo ano, a Lei nº. 4.320/1964 delimitou os princípios orçamentários no Brasil, inclusive com relação à transparência orçamentária e, ainda hoje, é a principal diretriz para elaboração dos orçamentos da União, estados e municípios;

(c) Posteriormente, ainda na esfera federal, o Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e estabeleceu como função desta organização a proposta orçamentária anual e a programação orçamentária. Mas, somente em março de 1971, a Portaria nº. 20, depois alterada pela Portaria nº. 46, de 5 de junho de 1972, conferiu à Subsecretaria de Orçamento e Finanças (hoje Secretaria de Orçamento Federal), a atribuição de órgão gestor das atividades orçamentárias governamentais.

(d) No caso do Pará, a origem do planejamento foi o Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP), criado em 1966, portanto após a sistematização inicial do planejamento nacional. Ao IDESP foi dada a função do planejamento estadual, com a responsabilidade de elaborar o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) e o orçamento anual, que detalhava as funções, programas, subprogramas, projetos e atividades previstos no OPI, mas sem uma preocupação com a programação de objetivos e metas.

(e) Somente em 1975, nove anos depois da existência do IDESP e após a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (1967), “órgão central” do sistema de planejamento nacional (1972), foi criada a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Pará (SEPLAN), no âmbito da mesma lei que criou o Sistema Estadual de Planejamento (SEP), do qual participavam, além do IDESP e da SEPLAN, as Assessorias Setoriais de Planejamento (ASPs) e órgãos seccionais da administração indireta;

(f) Na década de 1970, no âmbito do planejamento normativo e da criação e consolidação do SEP, a então SEPLAN fortaleceu-se como organização detentora de poder dentro do sistema político administrativo e o planejamento público era visto pelo próprio

sistema político administrativo como “central”. A partir da década de 1990, a eliminação das ASP, seguida da extinção do IDESP e, nos anos recentes, novas teorias de planejamento público levaram o executivo paraense a adotar modelos de gestão diferenciados, oriundos do sistema economia ou do sistema ciência, ora apoiado nas secretarias especiais, ora nas câmaras setoriais, conferindo organicidades distintas ao planejamento e à atual Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças (SEPOF).

2. Com relação aos dois modelos de gestão adotados:

(a) Em ambos os momentos (1999 e 2007), a motivação primeira dos governos foi reduzir a complexidade do sistema político administrativo. No primeiro caso, o foco estava em responder, com eficiência, eficácia e efetividade aos “ruídos” do ambiente; e, no segundo, em estabelecer relações intersistêmicas com os sistemas sociais, i.e., com o ambiente do sistema político administrativo.

Nos dois modelos foram realizadas ações de auto-organização do sistema político-administrativo, mas, ainda que a Organização SEPOF tenha perdido a suposta função de “coordenação geral” do sistema de planejamento estadual, considerando-se as alterações formais e informais em seu organograma, em nenhum deles perdeu a função de elaborar, monitorar a execução e avaliar os instrumentos de planejamento. Nesse sentido, o sistema político administrativo estadual se auto-organizou dentro dos novos limites de poder/não poder impostos à SEPOF.

(b) Com relação ao Modelo de Gestão por Resultados apoiado nas secretarias especiais, entende-se que esse modelo de organização do sistema político administrativo privilegiou o nível estratégico de gestão, favorecendo o insulamento burocrático nas secretarias especiais (NUNES, 1997), nem sempre no aspecto salarial<sup>124</sup>, mas, certamente, quanto ao *status* funcional, sem a devida adequação da estrutura organizativa anterior.

Essa nova forma de organização do poder executivo acarretou superposição de funções, conflitos de interesse entre as organizações e perda de poder político dos titulares das organizações diante dos secretários especiais; mas, ao mesmo tempo, iniciou o processo recente de pensar política pública não mais por setor, e sim por grandes áreas temáticas, configuradas em programas que foram avaliados conforme a eficiência e eficácia das ações realizadas; e os sistemas tecnológicos de informação e comunicação operaram neste sentido.

---

<sup>124</sup> As equipes técnicas das secretarias especiais eram formadas por funcionários de carreira, que ocupavam cargos de Direção de Assessoramento Superior (DAS), de acordo com os níveis salariais existentes na administração pública; e por servidores temporários que também ocupavam cargos, mas recebiam apenas DAS.

(c) Com relação ao Modelo de Gestão apoiado nas câmaras setoriais e no planejamento territorial participativo (PTP), entende-se que esta nova configuração visava a ampliar o Modelo de Gestão por Resultados para um modelo de gestão apoiado na relação entre o sistema político administrativo e os vários sistemas sociais funcionais, capitaneado pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV). Coube à SEPOF (a) estimular a auto-organização dos sistemas sociais organizacionais e do sistema político administrativo, utilizando o SISPEI, para fins de fortalecer o aspecto estratégico das organizações do executivo paraense; e (b) gerenciar o processo de execução orçamentária (SEO) e sistematizar e consolidar o PPA (GepPA). Com relação ao monitoramento da execução, apoiado no Gp-Pará, embora este sistema seja a base do processo avaliativo (cf. abordagem do próximo capítulo), ele não passou por processo de atualização ou modernização e, no final de 2010, ficou fora do ar por um curto período de tempo, durante o período eleitoral.

Ainda que esse modelo de gestão tenha adotado agregação similar às secretarias especiais, a substituição do formato organizacional de “secretaria de estado” para “câmara setorial” não alterou o aspecto salarial e o *status* funcional, também acarretou superposição de funções e não impediu a existência de conflitos de interesse entre as organizações e a disputa de poder político entre os titulares das organizações.

(d) Entende-se que a extinção do IDESP fragilizou o planejamento paraense, principalmente quanto ao aspecto de geração de dados primários e informações de suporte a essa atividade, embora as relações entre o IDESP e o planejamento também se apresentassem frágeis, mas, a criação do Colegiado de Gestão Estratégica, integrado pelos secretários especiais sob presidência do governador do Estado, com a missão de “estabelecer diretrizes e deliberar sobre políticas públicas, programas e ações estratégicas” (Lei nº. 6.212/1999), e das secretarias especiais, com a missão de “articular e coordenar a formulação das diretrizes e estratégias das políticas públicas” (Lei nº. 6.212/1999), poderia ter fortalecido o planejamento em outro aporte organizacional.

Assim como a criação das câmaras setoriais, a execução do Planejamento Territorial Participativo (PTP) e a recriação do IDESP poderiam ter fortalecido o planejamento estadual. Todavia, observa-se que isso não ocorreu por várias razões, tais como: o Colegiado de Gestão Estratégica reuniu-se poucas vezes ao longo de sua existência; as secretarias especiais atuavam de forma desarticulada entre si; a reestruturação organizacional da SEPLAN, nos anos seguintes, restringiu a atuação desta secretaria ao orçamento e ao planejamento constitucional de médio prazo, cabendo-lhe a elaboração da LOA, LDO e PPA; o PTP não foi

absorvido pelos instrumentos tradicionais de planejamento (LOA, LDO e PPA); e as câmaras setoriais atuavam, também, desarticuladas entre si;

3. Com relação ao processo de elaboração dos planos plurianuais do executivo paraense:

(a) No PPA 2000-2003 - Avante Pará - os programas tornaram-se unidades orçamentárias independentes, integrados por mais de uma organização, mas dentro da estrutura estadual setORIZADA; teoricamente, os gerentes dos programas possuíam autonomia decisória, embora, na maioria das vezes, não fossem os titulares dos órgãos ou do órgão principal ao qual o programa está vinculado. Observa-se um descompasso neste modelo ao minimizar a estrutura hierárquica organizacional de poder político consolidado, que constitui sistema decisório importante, e super dimensionar a estrutura de gerentes de programas predominantemente circunscrita à esfera burocrática (dentro do conceito de *policy makers*). Contraditoriamente ao pretendido, a implantação deste modelo de gestão criou embaraços administrativos e dificuldades de execução orçamentária que, em muitos casos, dificultou mais do que facilitou a execução de políticas e programas públicos.

(b) No PPA 2004-2007 - Bandeiras do Pará - a experiência negativa referente aos gerentes de programas do PPA anterior impediu a continuidade desta forma de gestão dos programas do plano plurianual. Entretanto, a existência de programas transversais ou temáticos, que não estavam circunscritos à esfera da organização, implicaram nos seguintes aspectos: o órgão responsável pelo programa era o que tivesse o maior número de ações sob sua responsabilidade, independentemente da importância ou do peso das ações para o alcance dos objetivos e metas propostos; e os órgãos integrantes do programa tinham autonomia orçamentária e financeira na execução das ações. E com relação ao processo avaliativo, os programas não possuíam dotação orçamentária para a realização de avaliação, mesmo quando os indicadores de mensuração de desempenho referiam-se ao nível de satisfação dos usuários de produtos ou serviços públicos, demandando despesa com pesquisa primária para verificação.

(c) No PPA 2008-2011 – Construindo o Pará de Todos e de Todas – a experiência do planejamento territorial participativo, embora inovadora, não qualificou as pessoas integrantes das organizações para o desenvolvimento dessa metodologia e não se consolidou na cultura organizacional da administração pública. E ainda, observa-se que não foi absorvida nos instrumentos de planejamento.

Em resumo, no período observado, o planejamento normativo foi substituído, ainda que no âmbito do discurso das mensagens de governo, primeiramente pelo “planejamento gerencial”, com foco nos resultados, ou seja, na execução e não mais na formulação dos planos; e no segundo momento, pelo “planejamento territorial participativo”, com foco nas regiões paraenses e na participação. Em ambas as situações, a SEPOF - enquanto organização detentora de poder no âmbito do sistema político administrativo - perdeu a suposta centralidade que possuía ao longo do planejamento normativo, ficando submetida ao “poder” ora do processo decisório da Secretaria Especial de Gestão, ora às decisões das Câmaras Setoriais e Secretaria de Estado de Governo; uma “autonomia restrita”, submetida à variável política.

4. Com relação aos sistemas tecnológicos de informação e comunicação implementados para fins de planejamento e gestão do executivo paraense e o sistema político-administrativo estadual:

(a) Os quatro sistemas de comunicação e informação (GepPA, SORE, SEO e GP-Pará) operam no âmbito do sistema político-administrativo e formam uma rede sistêmica subordinada às regras e normas legais constitucionais e demais legislações, e cada um deles tem uma função específica que corresponde a momentos distintos do planejamento e da gestão dos planos plurianuais.

As informações contidas no GepPA não são dinâmicas, uma vez que esse sistema é aberto aos usuários apenas nos momentos de elaboração e revisão dos planos plurianuais; i.e., esse sistema não está disponível para consulta a todo momento pelos usuários, apenas em datas específicas, mas ele é o responsável pela organização do planejamento em seu aspecto macro (programas, ações metas físicas e financeiras por município/região).

O mesmo ocorre com o SORE, dessa feita no âmbito do orçamento anual, ou seja, esse sistema é disponibilizado aos usuários apenas no momento de elaboração do processo orçamentário. Teoricamente, o orçamento correspondente ao primeiro ano de um dado plano plurianual é resultante do processo de elaboração do respectivo PPA; entretanto, nas entrevistas com funcionários da SEPOF ficou evidente que isso nem sempre ocorre e que é muito comum ocorrerem diferenças entre o plano e o orçamento já a partir do primeiro ano de vigência do PPA.

Dentre os sistemas, o SEO é o que apresenta maior dinamicidade, pois nele são realizadas as operações diárias de transferência de recursos entre programas, ações, fontes e

elementos de despesa. Essa movimentação de fluxos financeiros requer autorizações hierárquicas (primeiro pela organização solicitante e depois pela SEPOF e SEFA) que são concedidas no âmbito do próprio sistema tecnológico, conforme percentual autorizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e demais legislações regulamentadoras. Configura-se, efetivamente, como um sistema de comunicação entre as organizações, por meio do qual são concedidas as autorizações para modificação do planejamento inicial, i.e., houve uma reorganização do planejamento com reflexos nas organizações e no sistema político administrativo.

O GP-Pará, por sua vez, propõe-se a agregar os sistemas tecnológicos anteriores e, a partir deles, monitorar e avaliar os programas e ações governamentais, inclusive abrindo-se para o ambiente por meio do Módulo Público, recentemente implantado<sup>125</sup>. Todavia, os dados e informações contidos no GP-Pará nem sempre estão atualizados, o que provoca desconfiança nos usuários das organizações e na própria SEPOF com relação ao uso dessas informações; este fato ocasiona limitações e restrições quanto ao uso deste sistema na gestão governamental.

O SISPEI configura-se como um sistema diferente dos anteriores, uma vez que tem como missão a elaboração do planejamento estratégico das organizações que a princípio é executado nos sistemas do GepPA, SORE, SEO, e monitorado e avaliado no GP-Pará. Ressalte-se que este sistema não estabelece ligações com o processo avaliativo dos planos plurianuais.

5. Diante da pergunta se o processo comunicativo que vigora no âmbito desses sistemas tecnológicos auxilia, efetivamente, o funcionamento do planejamento estadual e a auto-organização do sistema político administrativo, verifica-se a existência de ganhos operacionais quanto às práticas cotidianas de organização dos processos de trabalho de formulação dos planos e orçamentos anuais e de velocidade e agilidade na consolidação de informações junto ao sistema político administrativo. Entretanto:

(a) O cruzamento de informações entre esses sistemas nem sempre é possível, embora o GP-Pará tenha essa ambição; além do que, a seleção de dados e informações para inserção no GP-Pará é de responsabilidade das organizações, e como não existe uma padronização para essa atividade, nem incentivos e punições, as informações constantes no sistema são heterogêneas em qualidade e quantidade;

---

<sup>125</sup> No mês de novembro deste ano (2011) foi colocado em operação o Módulo Público.

(b) A auto-organização do planejamento é limitada pelas restrições legais impostas pelos fundos constitucionais (educação e saúde, principalmente) e demais legislações regulamentadoras; e

(c) O código de comunicação vigente no sistema político administrativo (poder) encontra-se refletido nos aportes orçamentários e financeiros disponibilizados às organizações (embora observe-se que existe a “inércia” inicial do planejamento em todas as organizações, inclusive na SEPOF).



## 5 A SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DOS PLANOS PLURIANUAIS DO EXECUTIVO PARAENSE E O USO DE SEUS RESULTADOS NA GESTÃO ESTADUAL

No Brasil, o monitoramento dos planos governamentais remonta ao ano de 1970. A primeira iniciativa refere-se à criação, pelo governo federal, de um sistema para acompanhar o *Programa de Metas e Bases para Ação de Governo*. No ano seguinte, foi estabelecido o *Programa de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento*<sup>126</sup>, no âmbito do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), relativo ao período 1972-1974. Em seguida, esse sistema foi complementado pelo *Programa Geral de Aplicação* (PGA) que articulava a avaliação de projetos com a programação orçamentária, então dispersa nos quatro orçamentos: fiscal, previdência, monetário e das estatais (HOLANDA, 1999; SILVA, 2002).

Do ponto de vista regional, o desenvolvimento da avaliação esteve vinculado às transferências de recursos do Governo Federal para as regiões menos desenvolvidas, por meio dos fundos constitucionais, a exemplo o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM), gerido pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); assim como aos incentivos fiscais concedidos às empresas que se instalassem nessas regiões. Além disso, institutos, pesquisadores individuais e universidades realizaram várias pesquisas avaliativas *ad hoc* relativas aos planos de desenvolvimento regional e seus mecanismos de execução, consolidando significativo arcabouço teórico e empírico.

Quanto às políticas setoriais, várias organizações públicas criaram sistemas tecnológicos para coleta e sistematização de dados e iniciaram processos de avaliação. Exemplos são os setores da educação e saúde, com rotinas de avaliação integradas ao processo decisório; e energia, transporte e saneamento básico, originários de empresas públicas, que desenvolveram sistemas de avaliação a partir de informações técnicas padronizadas e sistematizadas de controle operacional dos serviços prestados (SILVA, 2002).

A partir da década de 1990, especialmente, a importância de estudos e pesquisas avaliativos para o aprimoramento das políticas públicas e para a gestão mais eficiente tem sido enfatizada por organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Mundial (BID), e tem sido assimilada pelos gestores governamentais com desenvolvimento e uso de aportes teórico-metodológicos distintos, alguns dos quais anteriormente apresentados. Esse movimento ocorreu em vários países, no

---

<sup>126</sup> Estabelecido nos termos do Decreto Federal nº. 80.852, 1972.

âmbito da reforma do Estado, com transferência e intercâmbio de experiências, a exemplo os formatos avaliativos do Chile e Colômbia, resumidamente apresentados no capítulo três deste trabalho.

A ênfase de repensar e fortalecer a atividade de avaliação, distinguindo-a das atividades de controle e monitoramento da execução de programas e projetos, encontra-se vinculada à transformação do "Estado Burocrático" em "Estado Gerencial", centralizado nas necessidades do cidadão, deslocando o foco da eficiência (custos) para eficácia (metas) na obtenção dos resultados.

A avaliação objetiva melhorar a capacidade de gestão do Estado, a partir de dados, informações e análises dos resultados das ações governamentais consolidados, em geral, em sistemas tecnológicos de informação e comunicação desenvolvidos no âmbito do processo de modernização do Estado, visando à eficiência alocativa dos recursos e à viabilização de condições oportunas e adequadas para a auto-organização do sistema político administrativo. Nesse sentido, a prática avaliativa foi transformada e valorizada diante da impossibilidade de auto-organização do sistema político, refletida no "esgotamento produtivo" das organizações públicas em atender às demandas e anseios da sociedade.

No Brasil, o movimento de reforma do Estado nacional está sintetizado no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), 1995, anteriormente apresentado, e teve como mecanismo de planejamento das ações governamentais o Modelo de Gestão por Resultados, implementado pelo Governo Federal para efeito de formatação dos programas integrantes do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, adotado por várias unidades federativas.

Este capítulo tem o propósito de atender a dois objetivos específicos: (a) analisar os resultados dos processos avaliativos dos programas que integram os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 do executivo paraense, submetidos à "avaliação analítica"; e (b) pesquisar o uso dos resultados dos processos avaliativos no âmbito da gestão estadual.

Para tanto, divide-se em quatro partes: (a) inicialmente, apresenta-se a "sistemática de avaliação" apoiada no Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará (GP-Pará); (b) em seguida, apresentam-se os "resultados" do processo avaliativo; (c) na sequência, analisa-se o uso dos resultados da avaliação a partir dos questionários aplicados, destacando-se os parâmetros da avaliação estadual como instrumento de aprendizagem e gestão; e (d) ao final, reflete-se sobre o planejamento e o sistema político administrativo.

## 5.1 O MODELO DE AVALIAÇÃO E O GP-PARÁ<sup>127</sup>

No contexto estadual de Reforma do Estado, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Estado do Pará (SEPOF) iniciou o processo de adequação das operações e instrumentos do planejamento aos princípios gerenciais, dentre as quais, a ampliação da sua capacidade de monitorar e avaliar os programas do PPA, assumindo o compromisso de prestar contas das ações sob responsabilidade do executivo estadual. Nesse sentido, a partir de 1999, o Pará adotou o Modelo de Gestão por Resultados, em conformidade com os paradigmas do Decreto nº. 2.829/1999 do Governo Federal.

Entretanto, somente em 2005 a SEPOF iniciou o processo de avaliação, dessa feita no âmbito do PPA 2004-2007, “corrigindo os equívocos anteriores e criando uma metodologia de avaliação”, segundo as palavras de um dos entrevistados<sup>128</sup>.

Para tanto, contratou o Instituto Brasileiro de Administração (IBRAD) que, em conjunto com a equipe técnica da SEPOF, elaborou uma metodologia específica para avaliar os programas do PPA e capacitar os avaliadores na metodologia construída, como forma de emitir um juízo de valor sobre as ações governamentais. De modo que não foram utilizados os aportes metodológicos existentes, mas foi criada uma sistemática de avaliação específica<sup>129</sup>.

Ressalte-se que o IBRAD foi contratado, inicialmente, em 2001 para revisar o PPA 2000-2003, elaborado em 1999 sem a devida preparação metodológica e conceitual referente ao Modelo de Gestão por Resultados. Após essa consultoria, na qual o IBRAD trabalhou em conjunto com as equipes setoriais das organizações públicas estadual, os programas foram reduzidos de 354 para 86 programas e, em decorrência da avaliação positiva com relação ao trabalho desenvolvido por essa consultoria, o IBRAD foi contratado para auxiliar na concepção e treinamento das equipes governamentais para a preparação do PPA 2004-2007 e para a elaboração de estudos de avaliação dos programas do PPA e formatação do GP-Pará<sup>130</sup>.

É importante destacar que o Modelo de Gestão por Resultados, adotado pelo Pará, estabeleceu uma distinção entre Programa de Apoio, de cunho administrativo, e Programa

---

<sup>127</sup> Este item tem como referência básica os documentos elaborados pela SEPOF e pelo IBRAD (vide Referências Bibliográficas) e as informações obtidas por meio de entrevistas junto às pessoas que ocuparam cargos e participaram dos processos avaliativos.

<sup>128</sup> Entrevistado A.

<sup>129</sup> Cf. Entrevistado A, representantes da SEPOF e de outras organizações do executivo paraenses visitaram os estados de São Paulo, Paraná e Minas Gerais com o objetivo de conhecer os sistemas de informação desenvolvidos nessas unidades federativas.

<sup>130</sup> Cf. depoimento do Entrevistado A.

Finalístico, direcionado à execução de políticas públicas específicas. O modelo paraense pretendia incorporar, ao longo do tempo, todas as despesas aos Programas Finalísticos, como forma de eliminar os Programas de Apoio, e mensurar, efetivamente, os custos e impactos dos programas dos planos plurianuais. Contudo, essa expectativa até o presente momento não aconteceu de fato, devido à complexidade e dificuldade de mensurar despesas como Pessoal e Custeio, por Programa Finalístico.

O objetivo do processo de avaliação consistia (a) em desenvolver a capacidade técnica das organizações estaduais, por meio de “aprendizagens” que o exercício da avaliação oferece; e (b) monitorar e avaliar os programas implantados e seus impactos, incorporando os resultados ao processo decisório da gestão pública e à auto-organização do sistema político administrativo.

Para alguns entrevistados, a preocupação primeira era criar uma “cultura de avaliação”, não apenas nas equipes técnicas das organizações, mas, principalmente, junto aos gestores públicos e titulares dos órgãos estaduais, estimulando a adoção de ferramentas gerenciais (via sistemas tecnológicos de informação e comunicação apresentados no capítulo anterior) que permitissem a alocação de recursos de forma mais eficiente e propiciassem eficácia e efetividade nas ações governamentais, com redução de desperdícios e aumento dos impactos positivos na sociedade, cf. o ideário do Plano de Ação (PARÁ, 2004a).

O modelo de avaliação adotado foi o misto, com a contratação de um avaliador externo, o IBRAD, e a participação da SEPOF, especificamente da então Diretoria de Planejamento (DIPLAN). Segundo o consultor do IBRAD, a opção por esse modelo pretendeu congrega as vantagens dos dois formatos (avaliação interna e externa), agregando ao conhecimento do especialista à experiência das organizações relativa aos problemas enfrentados durante o processo de execução dos programas, segundo a visão interna dos avaliadores. Entende-se que a avaliação desenvolvida caracteriza-se como formativa, uma vez que foi estruturada para ser realizada anualmente, ao longo do período de vigência dos planos plurianuais, como suporte ao processo de revisão anual do PPA.

A concepção do modelo avaliativo pautou-se pelas *premissas* de (a) periodicidade anual, para subsidiar o processo de gestão dos exercícios subsequentes; (b) participação dos gestores públicos, formuladores e executores dos programas do PPA no processo avaliativo, visando incentivar à aprendizagem organizacional e inserir a avaliação como prática regular no sistema político administrativo; e (c) seletividade na definição dos objetos da avaliação,

diante da impossibilidade de efetuar a avaliação de todos os programas finalísticos<sup>131</sup>, uma vez que a equipe estadual não estava capacitada, numérica e qualitativamente, para exercer essa atividade (PARÁ, 2005a; 2006a; 2006c).

Entende-se que a participação de "pessoas" (sistema psíquico) é fundamental para a realização do processo avaliativo e sua consolidação enquanto rotina da SEPOF e do sistema político administrativo, para que os resultados da avaliação sejam efetivamente incorporados ao processo decisório das organizações e à melhoria da gestão das ações governamentais.

Quanto à seletividade dos programas, a sistemática de avaliação estabeleceu dois níveis de abordagem: o sintético, de caráter quantitativo; e o analítico, de cunho qualitativo (PARÁ, 2005a; 2006a), por entender não ser necessário submeter toda ação do Estado ao processo avaliativo, com a justificativa (convicente) de que algumas ações governamentais apresentam maior correlação com os objetivos do PPA que outras e causam maior ou menor impacto no alcance dos objetivos propostos.

A abordagem sintética é extraída diretamente do Gp-Pará e a SEPOF analisa, de forma resumida, os indicadores de resultado dos programas; enquanto que a avaliação analítica apoia-se nos relatórios do Gp-Pará, mas analisa de modo mais detalhado os resultados e impactos gerados pelos programas. A responsabilidade desta abordagem esteve vinculada, ao longo do período observado, ao Modelo de Gestão vigente, ora das secretarias especiais, ora das Câmaras Setoriais.

Desse modo, a avaliação analítica ficou concentrada nas ações identificadas como detentoras de maior correlação com o desempenho estatal, capazes de explicar a maior parte dos resultados. A proposição inicial foi que, ao longo dos quatro anos de vigência do PPA, a cada ano seriam acrescentados mais programas ao processo avaliativo, de modo que a avaliação fosse executada de forma incremental. Mas, de fato, isso não ocorreu.

No período 2004-2007, os programas foram selecionados pelas secretarias especiais; e no período 2008-2011 pela própria SEPOF, com anuência das câmaras setoriais. Em ambos os períodos não foram estipulados critérios claros para seleção dos programas, a não ser a importância estratégica do programa para o governo estadual.

Observa-se que o desenho da avaliação, embora proponha inserir a participação das organizações estaduais desde sua concepção, apresenta um formato *top down*, uma vez que as

---

<sup>131</sup> Em 2004 eram 74 Programas Finalísticos. A Diretoria de Planejamento (DIPLAN) possuía, na época, pouco mais de 30 servidores para executarem todas as atividades da diretoria, inclusive a avaliação.

discussões iniciais sobre o processo avaliativo foram realizadas entre IBRAD e SEPOF, ao longo de 2004. Posteriormente, a partir das "Oficinas de Avaliação" realizadas no primeiro semestre de 2005, a concepção inicial da avaliação foi apresentada pelo IBRAD e SEPOF e discutida junto às secretarias especiais. Essas secretarias, por sua vez, inseriram as secretarias executivas, efetivas implementadoras dos programas, no processo avaliativo, de acordo com a seleção dos programas submetidos à avaliação analítica.

Os princípios gerais que nortearam a sistemática de avaliação dos planos plurianuais não foram todos efetivamente implementados. De modo que:

1. O Plano de Ação (PARÁ, 2004a), embora reconheça a existência de divergências conceituais quanto ao monitoramento e à avaliação, propõe a construção de consensos entre estes conceitos. Define avaliação como o “ato de emitir juízo de valor sobre um determinado objeto ou realidade, contribuindo para qualificar os processos de tomada de decisão gerencial das organizações envolvidas” (PARÁ, 2004a, p.8); e conceitua monitoramento como um juízo de valor sobre o desenvolvimento de dado programa, comparando ações planejadas e executadas. Nesse sentido, entende o monitoramento como um tipo de avaliação que dá suporte à avaliação de resultados e, sempre que possível, ilustra o esforço do governo em cumprir metas e resultados planejados (PARÁ, 2004a, p.8).

Ao longo das discussões, cf. informações do IBRAD, a consultoria estimulou o aproveitamento de avaliações realizadas pelas organizações enquanto insumos para o processo avaliativo do PPA, ou seja, incentivou a integração da avaliação aos modelos e cronogramas internos existentes nas organizações e às avaliações realizadas para atender exigências externas, como repasse de recursos de convênios com o governo federal e outras organizações multilaterais; enfatizou que as organizações tinham autonomia para definir a metodologia de avaliação dos programas, desde que atendessem à sistemática de avaliação adotada; e demonstrou preocupação com a utilidade da avaliação. Todavia, a integração da avaliação do PPA às avaliações existentes não é citada nos *Relatórios de Avaliação* e nem nas entrevistas realizadas.

O Plano de Ação (PARÁ, 2004a) elaborado pelo IBRAD/SEPOF parte do princípio de que qualquer atividade de monitoramento e avaliação envolve recursos limitados, prazos definidos e resultados, assemelhando-se a um Modelo de Gestão por Projetos. Neste sentido, argumenta que é fundamental que a unidade gestora do processo avaliativo dos planos plurianuais, a SEPOF, cuja função é assessorar e apoiar as unidades de gerenciamento dos

programas das organizações do executivo paraense, desenvolva processos e instrumentos que facilitem a operacionalização do processo avaliativo e permitam a comparabilidade entre as diversas avaliações dos programas.

Sob esse aspecto foi desenvolvido, com participação do IBRAD, o sistema Gp-Pará, para monitoramento e avaliação dos programas do PPA, e a consultoria propôs que as unidades gestoras do PPA - formadas pelos gerentes dos programas (secretarias especiais), gerentes executivos (secretarias executivas e afins) e os gerentes de informação - participassem de todas as fases do processo avaliativo com as funções de concepção, execução e produção dos resultados, como forma de aproximar a equipe avaliadora da equipe executora (Quadro 14).

Além disso, definiu-se o termo "programa" como sendo o “conjunto de ações articuladas para alcançar determinado objetivo [...] e tem como principal EFEITO, seus RESULTADOS. Esses resultados devem ser medidos por indicadores objetivamente mensuráveis e devem estar articulados com as estratégias e diretrizes maiores das políticas às quais o programa se vincula” (PARÁ, 2004a, p.9).

Quadro 14 - Pará, Unidades Gestoras dos Planos Plurianuais: Funções, Atribuições e Avaliação

<b>Unidades Gestoras</b>	<b>Funções e Atribuições das Unidades</b>	<b>Avaliação dos Programas selecionados</b>
<b>SEPOF</b>	Responsável pela coordenação da gestão dos processos de avaliação: - Orientar as demais unidades envolvidas; - Consolidar os relatórios dos programas no relatório anual de avaliação.	Unidade responsável pela gestão do processo de avaliação.
<b>Gerente de Programa</b>	Responsável pela coordenação das avaliações dos programas de sua área: - Produzir relatórios setoriais de avaliação.	Unidades de Gerenciamento (participação de técnicos das secretarias especiais e das secretarias executivas que integram o programa).
<b>Gerente Executivo</b>	Responsável por designar os gerentes de informação para as ações programáticas de sua organização: - indicar os membros da equipe técnica participantes do processo avaliativo.	
<b>Gerente de Informação</b>	- Responsável por coletar, tratar dados e alimentar os sistemas de informação para fins de produção dos subsídios necessários ao processo avaliativo.	Equipe de avaliação dos programas selecionados.

Fonte: Manual para a Gestão da Avaliação dos Programas do Governo do Estado do Pará (2004b, p.8).

2. Durante o processo de consolidação da sistemática de avaliação discutiu-se, ainda que superficialmente, as transformações na gestão pública e no papel do Estado com a substituição do ideário de Estado mínimo (anos 1980) pelo Estado regulador (anos 1990). Ressalte-se que a concepção do modelo avaliativo apoiou-se na função do Estado de orientador do gasto público, privilegiando sistemas funcionais (setores), problemas e prioridades integrantes da demanda social, argumentando que a Gestão por Resultados era o modelo mais adequado para garantir celeridade no processo de tomada de decisão e alcance dos objetivos dos programas por meio da eficiente alocação dos recursos disponíveis (PARÁ, 2004a; 2004b).

Entende-se que, inicialmente, o processo avaliativo do PPA estava vinculado ao movimento de Reforma do Estado, e a avaliação era vista como um mecanismo capaz de promover a auto-organização do sistema político administrativo sob bases gerenciais. Nesse sentido, a avaliação estava estruturada em quatro níveis: desenvolvimento estadual; estratégico; programático; e operacional. O que implica dizer que a sistemática de avaliação, concebida sob o ideário gerencialista da Reforma de Estado, não pretendia se restringir à simples mensuração dos resultados dos programas, mas tinha pretensões de criar um sistema de indicadores hierarquicamente construído, considerando níveis diferenciados de ações (metas), programas (objetivos), áreas programáticas (setoriais), indicadores estratégicos e transversais (secretarias especiais), até a formatação do *Índice de Desenvolvimento do Pará* (IDPA). (Quadro 15; Figura 10).

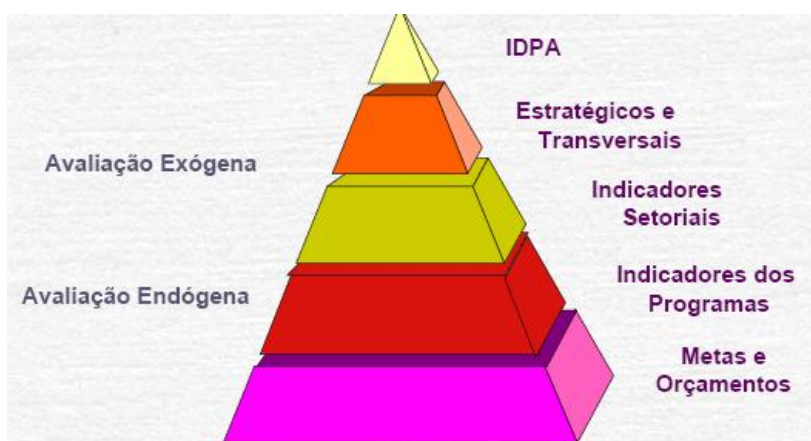
Quadro 15 - Pará, Avaliação dos Planos Plurianuais: Marco Lógico de hierarquização dos indicadores.

Nível de Análise	Indicadores	Composição		
<b>Primeiro nível</b>	<b>Índice de Desenvolvimento do Estado do Pará</b>	Mais amplo que os impactos de políticas e programas; não se reduz ao somatório do resultado das ações governamentais, uma vez que o desenvolvimento do Estado não decorre apenas das ações governamentais, mas da articulação e integração de diferentes atores.		
<b>Segundo nível</b>	<b>Indicadores Estratégicos Transversais e Setoriais</b>	Macro-Objetivos	Diretrizes	Objetivos Setoriais
<b>Terceiro nível</b>	<b>Indicadores Programáticos</b>	Resultados dos Programas		Objetivos dos Programas
<b>Quarto nível</b>	<b>Indicadores Operacionais</b>	Eficiência e Eficácia das ações		Objetivos das ações

Fonte: PARÁ, 2004a. Elaborado pela autora (2011).



Figura 10 – Pará, Avaliação dos Planos Plurianuais: Hierarquia dos Indicadores.



Fonte: Apresentação do Processo de Avaliação (2006). Arquivo de um dos entrevistados.

A sistemática de hierarquização dos indicadores pretendia englobar não apenas os resultados obtidos com as ações do sistema político administrativo, mas também amplas dimensões do desenvolvimento estadual, como forma de apontar as tendências de impacto das ações governamentais.

Nesse sentido, a hierarquização dos indicadores extrapola o próprio sistema político administrativo, uma vez que a mensuração do IDPA contempla vários sistemas funcionais e pretendia evidenciar as relações causa-efeito entre os resultados dos programas, os impactos das políticas públicas e sua efetividade, em termos de promoção do desenvolvimento do Estado do Pará, pois “muito da dificuldade em articular a avaliação dos programas com avaliação das políticas públicas está na dificuldade de estabelecer focos - ou resultados prioritários - para o conjunto das políticas governamentais” (PARÁ, 2004a, p.9).

A proposição de mensuração dos indicadores era incremental, i.e., nos dois primeiros anos em 2005 e 2006 (ano base 2004 e 2005) seriam apurados os indicadores programáticos e operacionais; no ano seguinte (2007), seriam apurados além desses os indicadores estratégicos, transversais e setoriais; e ao final (2008), seriam realizadas todas as análises, aferindo-se o IDPA.

Todavia, a hierarquização dos indicadores de fato não se concretizou e a avaliação apoiou-se nos produtos das ações (metas) e nos programas (objetivos), uma vez que os indicadores estratégicos (vinculados a uma ou mais políticas de governo) e transversais (indicadores que perpassam por todos os setores da ação governamental), de competência das secretarias especiais, não foram definidos, assim como não foi construído o IDPA. O processo

avaliativo foi interrompido em 2007, com a mudança de governo, e a avaliação limitou-se aos aspectos de eficiência e eficácia dos programas, sem o estabelecimento de análises de correlação entre os programas e apartada da visão macro das diretrizes de governos.

Quanto ao objeto de avaliação, a consultoria propôs identificar os objetivos dos programas e mensurar os efeitos da ação governamental (resultados). Nesse caso, os processos - que integram os diferentes níveis de organização do plano plurianual - configuravam-se como objetos secundários ao procedimento avaliativo (PARÁ, 2004a). Além disso, observa-se que, em geral, a quantidade de prioridades estabelecidas pelos governos compromete a relação entre resultado, impacto e efetividade das ações governamentais, dada as limitações relativas aos fundos constitucionais dos sistemas funcionais, como saúde e educação, por exemplo, e as próprias limitações orçamentárias e financeiras correspondentes à arrecadação estadual e à capacidade de endividamento do Estado.

Ressalte-se ainda, que no âmbito dos Programas, cada Ação tem como resultado um produto (bem ou serviço) que pode ser avaliado: em termos de sua qualidade intrínseca; em termos de sua pertinência com relação às demandas sociais; em termos de sua capacidade de resolver o problema identificado ou maximizar o aproveitamento de sua potencialidade; e em função do grau de satisfação ou benefício ao cidadão. E os resultados dos programas expressam os impactos da ação governamental sobre o conjunto de problemas dispostos e selecionados nos planos e orçamentos públicos, ou seja, “a efetividade da política que consiste na capacidade de uma política produzir os efeitos esperados em termos de transformação da realidade estadual” (PARÁ, 2004a, p.9).

3. A operacionalização da sistemática de avaliação foi planejada para ocorrer em três fases: planejamento da avaliação; execução propriamente dita da avaliação; e divulgação dos resultados. E iniciou-se ao longo do primeiro semestre de 2005, ano base 2004.

Durante o período de "planejamento da avaliação", inicialmente as organizações definiram os avaliadores. Em geral, não houve critério para seleção desse grupo, eram sistemas psíquicos ("pessoas") que atuavam na área de planejamento, mas havia também os que atuavam na área finalística dos programas. Desse modo, formaram-se equipes de avaliadores *ad hoc*, multidisciplinares, integradas por servidores públicos da SEPOF, das secretarias especiais e das secretarias executivas, responsáveis pela execução dos programas.

Os avaliadores *ad hoc* validaram o modelo de avaliação proposto; validaram os indicadores sugeridos para construção do IDPA; selecionaram os programas a serem

submetidos à avaliação analítica com respectivos indicadores, segundo o critério da "importância" do programa para o alcance dos objetivos e compromissos de governo; ratificaram ou alteraram os indicadores de avaliação, bem como os interessados (*stakeholders*) nos programas selecionados; definiram os instrumentos de avaliação, incluindo outros indicadores e parâmetros de análise, e a estratégia de realização da avaliação.

Essas atividades foram desenvolvidas ao longo do processo de capacitação que ocorreu em três estágios, objetivando adequar a avaliação às particularidades de cada programa selecionado e produzir experiências de aprendizagem.

O objetivo do primeiro estágio foi “nivelar conceitos, coordenar as práticas avaliativas e desenhar as diretrizes para o processo de envolvimento das equipes dos programas e ações avaliadas” (PARÁ, 2004a, p.27). Em seguida, houve a capacitação dos avaliadores das secretarias especiais com o objetivo de torná-los “multiplicadores” dos conceitos e metodologias aplicados na avaliação.

E no terceiro estágio, foi aplicada a estratégia de capacitação em processo, com o objetivo duplo de avaliar programas e, ao mesmo tempo, dar continuidade ao processo de capacitação das organizações, para que no futuro não houvesse interrupção do processo avaliativo e a avaliação passasse a integrar a cultura organizacional. Além disso, foram elaborados projetos de avaliação para que a equipe de avaliadores *ad hoc* participasse da construção da metodologia de avaliação de cada um dos programas selecionados e, ao mesmo tempo, reforçasse os conceitos apresentados, discutidos no primeiro estágio da capacitação.

Essa fase finalizou com as “Oficinas de Elaboração dos Projetos de Avaliação dos Programas” que encerraram as atividades preparatórias para a execução do processo de avaliação, em 2005. Nesse momento, a consultoria e a SEPOF previam a participação da equipe técnica das secretarias especiais e dos titulares das organizações públicas, todavia esses últimos não participaram; previam, também, a participação de especialistas de outras organizações consideradas relevantes ao processo avaliativo, todavia, os especialistas limitaram-se ao corpo técnico das secretarias executivas e demais organizações da administração indireta do executivo, vinculados aos programas selecionados para avaliação.

De acordo com informações obtidas nas entrevistas, a capacitação foi insuficiente desde o primeiro momento e os avaliadores *ad hoc* não se tornaram multiplicadores. Nesse sentido, o processo avaliativo não integrou a cultura das organizações e a partir de 2007, com a mudança de governo, o processo incremental não foi realizado. Para outro conjunto de

entrevistados, a capacitação realizada não foi a desejada, mas foi a possível, como forma de iniciar, efetivamente, o processo de avaliação diante das adversidades e complexidades.

As questões que orientaram o planejamento da avaliação foram:

- Em que medida o programa/ação está contribuindo para o desenvolvimento estadual e para o cumprimento das metas e diretrizes governamentais amplas?
- Quais são os aspectos e dimensões do programa/ação que serão avaliados?
- Quem são os sujeitos da avaliação?
- Quais são os instrumentos de avaliação que já existem e quais os que precisam ser construídos?
- Qual a sistemática que será adotada para realizar a avaliação?
- Como os resultados da avaliação serão incorporados à rotina do programa/ação?
- O que pode ser feito para potencializar seus efeitos?
- Como as lições aprendidas nesse programa/ação podem ser replicadas para outros?" (PARÁ, 2004a, p.14).

A "execução da avaliação" propriamente dita seguiu o princípio da seletividade da avaliação do objeto avaliado e da intermediação e articulação com os vários sistemas sociais envolvidos no processo avaliativo. De modo que foram realizadas avaliações sintéticas e analíticas, seguindo os Roteiros Metodológicos específicos (Apêndices U e V) dispostos no "Manual para Gestão da Avaliação dos Programas do Governo do Estado do Pará" (PARÁ, 2004a; 2004b).

A *avaliação sintética* é definida como abordagem quantitativa e é realizada com base nos indicadores de eficiência e eficácia do GP-Pará. Essa tipologia avalia o desempenho de todos os programas do PPA a partir da análise de dados e informações constantes no GP-Pará, e emite um juízo de valor apoiado nos indicadores de eficiência e eficácia do programa (calculado pelo GP-Pará) e nas informações complementares captadas pelas equipes ao longo do processo de monitoramento. Essa modalidade de avaliação é de responsabilidade da SEPOF e é realizada a partir do *Indicador de Avaliação*.

A construção do *Indicador de Avaliação* foi baseada em cinco premissas: planejar para errar menos; amenizar os desvios do planejamento e do orçamento; estabelecer as metas físicas e financeiras como a "régua" ou o elemento ponderador dos resultados; e o princípio do Índice de Gini – quanto menor o indicador obtido melhor é a situação do objeto avaliado; e o princípio da ineficiência (PARÁ, 2004a; 2004b). E pauta-se pelo *princípio da ineficiência* que é calculado a partir de dois mecanismos: os desvios de planejamento: meta prevista  $x$  meta realizada (eficácia); e os desvios de orçamento: orçamento atualizado  $x$  orçamento executado (eficiência).

Desse modo, esse indicador é calculado por meio do cruzamento dos "desvios de planejamento", i.e., a relação entre a meta prevista e a meta realizada, e dos desvios de orçamento, que consiste na relação entre o orçamento atualizado e o executado. O resultado aponta o grau de valoração do Programa de acordo com os intervalos correspondentes a "excelente, bom, regular e insuficiente" (Quadro 16).

Quadro 16 - GP-Pará: Grau de Valoração ou Indicador de Eficiência e Eficácia dos Programas.

Grau de Valoração	Taxa (%)
Excelente	0-10
Bom	11-30
Regular	31-49
Insuficiente	50-100

Fonte: PARÁ (2011).

A avaliação é realizada com base em duas taxas: a taxa de *Avaliação da Ação* (R) e a Taxa de *Avaliação do Programa* (P). A *Taxa de Avaliação da Ação* (R) mensura a eficiência das ações por meio da razão da média aritmética entre o somatório da Taxa de Execução Física e da Taxa de Execução Financeira da Ação<sup>132</sup>. E a *Taxa de Avaliação do Programa* (P) representa a eficiência da execução dos programas e, tal como no caso da ação, é a razão da média aritmética entre o somatório da taxa de execução física e a taxa de execução financeira do programa<sup>133</sup>. Entretanto, este cálculo é ligeiramente diferente em relação à ação, pois considera que a quantidade das ações funciona como um ponderador indireto; além disso, considera que mesmo quando a execução supera a meta do programa, o resultado é igual a 100%, para evitar distorções no cálculo. Todavia, observa-se nos relatórios de avaliação

<sup>132</sup>  $R = \frac{\text{taxa execução física} + \text{taxa de execução financeira}}{2}$ , onde:

- a) Taxa de execução física da ação =  $100 - \frac{[\text{meta física realizada} \times 100]}{\text{meta física atualizada}}$   
 b) Taxa execução financeira =  $100 - \frac{[\text{recursos aplicados} \times 100]}{\text{rec. orçados atualizados}}$

<sup>133</sup>  $P = \frac{\text{taxa física} + \text{taxa execução financeira}}{2}$ , onde:

- a) Taxa de execução física =  $100 - \frac{[\sum \text{meta realizada} / \text{meta programada}] \times 100}{N}$   
 b) Taxa de execução financeira =  $1 - \frac{[\sum \text{recursos aplicados} \times 100]}{\sum \text{rec. orçados atualizados}}$

sintética que esse procedimento nem sempre foi adotado, uma vez que há relatórios de avaliação com o alcance de metas que extrapolam o percentual de 100%.

A seguir, apresenta-se um exemplo hipotético do cálculo do Indicador de Avaliação da Ação (Quadro 17):

Quadro 17 - Exemplo hipotético do Indicador de Avaliação da Ação Programática

Metas	PPA - Inicial	PPA - Dotação Atualizada	PPA - Dotação Realizada
Cronológica	12 meses	12 meses	8 meses
Física	71.525 pessoas	71.525 pessoas	36.478 pessoas
Financeira	R\$ 1.843, 97	R\$ 4.308, 87	R\$ 2.760,76

Fonte: Pará, 2006. Elaboração da autora (2011)

Neste exemplo, a taxa de execução física da ação é de 49%, calculada pela diferença entre a meta física realizada e meta física atualizada da seguinte forma:  $100 - (36.487/71.525 \times 100)$ . A taxa de execução financeira é de 35,92% e é calculada do seguinte modo:  $100 - (2.760,76/4.308,87 \times 100)$ . E o Índice de Avaliação da Ação é obtido a partir do somatório das duas taxas:  $49 + 35,92 = 84,92$  e correspondente, neste caso, ao conceito de Regular, uma vez que se encontra no intervalo 31-49 (Quadro 16).

Todavia, a despeito desse entendimento, parte dos entrevistados (41,7%) revelou apresentar dificuldades de compreensão do Indicador de Ineficiência adotado para avaliação dos programas dos planos plurianuais, gerado automaticamente pelo GP-Pará. Além disso, apresentaram situações que demonstram distorções na geração do Indicador, por exemplo: no caso de alcance das metas físicas das ações dos programas sem o devido desembolso dos recursos financeiros previstos, o Indicador apresenta Grau de Valoração Insuficiente por não ter alcançado a meta financeira, ou seja, por não ter utilizado os recursos monetários disponíveis, independentemente do alcance das metas físicas previstas.

Outra forma de medir a eficiência da Ação ou do Programa refere-se à relação entre resultado alcançado e o orçamento, ou seja, no exemplo acima, para o atendimento de 36.478 pessoas foram gastos R\$ 2.760,76 mil, em média R\$ 0,075/pessoa. Se o programa tivesse utilizado toda a disponibilidade financeira de R\$ 4.308,87 para atingir a meta de 71.525 pessoas, a média do gasto seria de R\$ 0,060. Mas qual a qualidade e o impacto desse gasto no objetivo do programa, na relação com outros programas e no enfrentamento das diretrizes de governo?

No modelo avaliativo proposto e executado, o indicador de resultado do programa provém do nível de execução médio percentual obtido pela diferença de execução entre as metas físicas e financeiras não alcançadas; e a leitura do *Grau de Valoração* do Programa segue a mesma lógica do Índice de Gini, i.e.: quanto mais próximo de 100, significa que o programa foi menos executado; de modo inverso, a aproximação do Indicador de zero demonstra que o programa foi plenamente executado.

A outra abordagem, a *avaliação analítica* é definida como abordagem qualitativa e segue o princípio da seletividade ao objeto avaliado (programa) com intermediação e articulação dos sistemas funcionais envolvidos no processo avaliativo. Esse formato destina-se, exclusivamente, aos Programas Finalísticos selecionados para serem submetidos à avaliação em profundidade e, no período 2004-2007 foi realizada pelos avaliadores *ad hoc*, sob coordenação da SEPOF. No período seguinte, 2008-2011, essa modalidade de avaliação foi realizada pela SEPOF, com participação das Câmaras Setoriais. Em ambos os períodos os resultados foram apresentados no formato de relatórios.

Segundo o Manual para Gestão da Avaliação dos Programas do Governo do Estado do Pará (PARÁ, 2004\A), a execução desse tipo de avaliação segue sete passos: definição dos objetivos da avaliação; compreensão do programa a ser avaliado e de seu Marco Lógico; formulação das questões avaliativas; escolhas metodológicas; levantamentos e estudos; resultados da avaliação; e utilidade da avaliação.

A abordagem analítica consiste na elaboração de estudos e pesquisas relativos aos programas selecionados do PPA; ou seja, além de utilizar as informações e indicadores de eficiência e eficácia do GP-Pará, são agregados dados, informações e indicadores de outras fontes, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), base de dados setoriais das organizações estaduais e nacionais (saúde, educação etc.) e aplicação de entrevistas e questionários aos *stakeholders*<sup>134</sup>, etc.

A execução dessa modalidade avaliativa implica na definição da metodologia mais adequada para avaliar o programa; formular as questões avaliativas; produzir indicadores e instrumentos para coleta e tratamento de dados; conhecer os pontos positivos e negativos apresentados pelos executores do programa; e analisar e emitir juízo de valor relativo ao programa.

---

<sup>134</sup> A metodologia deixa livre aos avaliadores a aplicação de questionários e entrevistas aos interessados no Programa (*stakeholders*).

A expectativa inicial era de que a cada ano, novos programas seriam agregados ao processo avaliativo até atingir a totalidade dos programas finalísticos (processo incremental da avaliação). Todavia, essa expectativa não ocorreu, com exceção da área de Produção que, no período 2005/2004 avaliou apenas um programa e no período 2006/2005 inseriu mais dois programas; similar à área de infraestrutura. A partir de 2007 o processo avaliativo de ambas as abordagens foi interrompido e reiniciado em 2009. A sistemática de avaliação utilizada foi a mesma, mas não houve a retomada da hierarquização dos indicadores e nem do processo incremental da avaliação dos programas.

Quanto à apresentação dos resultados de ambas as abordagens, o Modelo propunha que fossem expostos no formato de Relatório e encaminhados à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) em data oportuna para subsidiar a análise do Projeto de Lei Orçamentária (LDO) do exercício seguinte. Essa data não se manteve fixa ao longo do período observado, mas, nos anos recentes, corresponde a 15 de março de cada exercício. A expectativa do Relatório de Avaliação era de que contivesse proposições para correção e ajuste dos problemas identificados e apresentasse propostas para inclusão ou exclusão de programas e ações, mediante a verificação da consistência, pertinência e suficiência dos programas setoriais.

Com relação à divulgação dos resultados da avaliação, essa atividade não foi enfatizada no documento específico que apresenta o Plano de Ação (PARÁ, 2004a) e não foi priorizada nas discussões realizadas nas Oficinas de Avaliação, o que demonstra a ausência de preocupação quanto à transparência dos resultados. Ressalte-se que ao abordar esse tema nas entrevistas observa-se a preocupação da SEPOF em apresentar apenas os resultados positivos do sistema político administrativo como forma de garantir o poder político do governo diante da oposição.

A partir de um grupo de entrevistados da SEPOF<sup>135</sup>, observa-se que a Secretaria Especial de Gestão (SEGES) e a SEPOF estavam interessadas desenvolver a capacidade avaliativa não apenas das organizações governamentais, mas inclusive das organizações não-governamentais, extrapolando o caráter técnico instrumental da avaliação com vistas a desenvolver capacidades para lidar com as relações de poder presentes nas ações governamentais; desenvolver competências para gestão de processos e investigação da realidade; buscar motivações para exercer a prática avaliativa; construir aspectos de auto-

---

<sup>135</sup> Cf. depoimento dos entrevistados L e M.



organização das próprias organizações; e, inclusive, captação e alocação de recursos para o processo avaliativo.

Todavia, observa-se também, a partir de outro conjunto de entrevistas<sup>136</sup>, que essas preocupações não tiveram ressonância nas organizações e não foram alcançadas nem internamente na SEPOF. Ao longo das *Oficinas de Avaliação*, realizadas em 2005 e 2006, havia dúvidas, por parte do avaliadores *ad hoc*, com o "caráter político-partidário" dos resultados da avaliação; a capacitação realizada não foi suficiente para desenvolver processos e competências de caráter investigativo da realidade; e as discussões relativas à necessidade e possibilidade de destinação de recursos financeiros ao processo avaliativo foram rejeitadas.

A consultoria e a SEPOF estabeleceram ainda, enquanto *sistemática de avaliação*, a Revisão anual do Plano Plurianual (PPA), a partir do exame da consistência, pertinência e suficiência das ações e objetivos dos programas; e o GP-Pará como principal fonte de informação e comunicação do processo avaliativo, uma vez que este sistema proporciona, ainda que de forma incompleta, o monitoramento das ações governamentais imprescindíveis à avaliação.

Esse modelo de avaliação foi apresentado pela SEPOF e discutido com as secretarias especiais na "Oficina de Trabalho" realizada para validação metodológica, em junho de 2004. Nessa Oficina, a SEPOF, coordenadora do processo de avaliação dos programas dos planos plurianuais, também solicitou às secretarias especiais a seleção dos programas e exame dos respectivos indicadores de programa para avaliação analítica das ações governamentais.

A SEPOF esperava testar a sistemática de avaliação elaborada, e ainda, formatar uma metodologia de capacitação de avaliadores no âmbito do Governo Estadual, da SEPOF e das demais organizações do executivo paraense para realizar avaliações de programas, em conformidade com a sistemática adotada, que viabilizassem a implementação do modelo em um conjunto de programas prioritários do Governo paraense (PARÁ, 2004a, p.3).

Essa metodologia, construída e aplicada no processo de avaliação do PPA 2004-2007 foi adotada, também, ainda que parcialmente, no processo de avaliação do PPA 2008-2011, no contexto não mais das secretarias especiais, mas sim das câmaras técnicas. Sendo que, em 2011, ano base 2010, com a mudança de governo, adotou-se a "avaliação sintética expandida" dos programas. E para 2012, ano base 2011, está sendo elaborada nova sistemática de avaliação.

---

<sup>136</sup> Cf. depoimentos dos entrevistados

A avaliação tornou-se procedimento formal obrigatório, de regularidade anual, componente do planejamento estadual e subordinada aos parâmetros legais dispostos nas LDOs e demais legislações, com a finalidade de subsidiar o sistema político administrativo em sua auto-organização, especialmente no que se refere ao desenho dos programas e ações e ao monitoramento do desempenho governamental pelos sistemas sociais.

A incorporação do GP-Pará nos parâmetros da avaliação ao longo do período observado, em especial a mudança advinda com a LDO de 2008, foi resultado das avaliações anteriores dos planos plurianuais (anos base 2004 e 2005) que, majoritariamente, identificaram a “não alimentação” ou a “alimentação inadequada” do GP-Pará como ponto crítico na mensuração dos resultados; e ainda, questionavam o Grau de Valoração do Programa ou Indicador de Ineficiência - apoiado nas taxas de eficácia (meta prevista  $\times$  meta realizada) e de eficiência (orçamento atualizado  $\times$  orçamento executado) - gerado automaticamente pelo GP-Pará. A seguir, resumo das atividades programadas e respectivos produtos realizados (Quadro 18), ao longo do processo avaliativo 2004-2007 (PARÁ, 2004a):

Quadro 18 - Pará, Avaliação PPA 2004-2007: Atividades Programadas e Produtos.

<b>Atividades Programadas</b>	<b>Produto</b>	<b>Situação</b>
Planejamento do Processo de avaliação	Plano de Ação da Avaliação	Realizado
Elaboração da Sistemática de Avaliação	Sistemática de Avaliação Validada	Realizada
Metodologia de Capacitação das Equipes Técnicas	Metodologia de Capacitação Aprovada	Realizada, embora tenha sido insuficiente
Formação em Processo: Avaliação de Programas.	- Equipes capacitadas para a avaliação de programas; - Relatórios de Avaliação dos Programas Seleccionados; - Relatório de Sistematização do Desenvolvimento e Experimentação da Sistemática de Avaliação de Programas do Governo elaborados.	- Realizada - Realizada - Realizada

Fonte: PARÁ, 2004a. Elaborado pela autora (2011).

É importante ressaltar que durante o período de avaliação a SEPOF não priorizou a discussão relativa à necessidade e à possibilidade de aporte orçamentário para realização das atividades de avaliação dos programas – tanto da analítica, quanto da sintética – mesmo quando os indicadores de avaliação propostos estavam atrelados à pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços públicos. E, até o momento, assim permanece.

## 5.2 RESULTADOS DO PROCESSO AVALIATIVO DOS PROGRAMAS DOS PLANOS PLURIANUAIS: 2004-2007 E 2008-2011

Para efeito da observação, consideram-se apenas os resultados das avaliações analíticas (em profundidade) obtidas junto aos programas finalísticos, a saber:

No período 2004-2007: 1) Atenção de Média e Alta Complexidade; 2) Proteção Solidária; 3) Oportunidade de Trabalho, Emprego e Renda; 4) Presença Viva; 5) Universidade Integrada à Sociedade; 6) Fomento à Produção e Difusão Cultural Desportiva; 7) Educação para o Trabalho e Produção; 8) Inclusão Social pela Educação; 9) Paz nas Ruas; 10) Garantia de Direitos; 11) Raízes; 12) Segurança no Trânsito; 13) Programa de Modernização da Agricultura Familiar; 14) Caminhos para o Desenvolvimento; 15) Nossa Casa; 16) Assistência Técnica e extensão Rural; 17) Nova Economia; 18) Ordenamento Territorial; e 19) Saneamento é Saúde.

E no período 2008-2011: 1) Bolsa Trabalho; 2) Proteção Social Especial; 3) Saúde Essencial; 4) Cultura para Todos; 5) Educação Pública de Qualidade para Todos; 6) Pará Integrado; 7) Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento.

No período total de 2004-2011 foram elaborados quatro relatórios de avaliação: dois referentes aos anos base de 2004 e 2005<sup>137</sup>; e dois relativos aos exercícios de 2008, 2009 e 2010<sup>138</sup>. E encontra-se em processo de “planejamento da execução” o Relatório de Avaliação 2012, ano base 2011.

Os dois relatórios correspondentes ao PPA 2004-2007 seguiram a sistemática de avaliação proposta. Contudo, em 2007, o processo avaliativo foi interrompido com a mudança de governo advinda do processo eleitoral, e foi retomado em 2009, utilizando-se a metodologia de avaliação anterior, com pequenas alterações.

O Relatório recente, elaborado em março de 2011, apresenta três peculiaridades: não seguiu completamente a sistemática de avaliação anterior; analisa, conjuntamente, os anos de

---

<sup>137</sup> A respeito do processo avaliativo do PPA 2004-2007 e de sua metodologia, ver CONDURU, A. e FERNANDES, R. *Avaliação do Plano Plurianual: O caso do PPA 2004-2007 do Governo do Estado do Pará*. ENABER, 2009.

<sup>138</sup> O 1º Relatório de Avaliação dos programas do PPA 2008-2011 foi elaborado em 2010 e agregou os anos de 2008 e 2009, mas não foi divulgado. Nos anos anteriores (2007, 2008 e 2009) foram elaboradas apenas planilhas de demonstração da execução orçamentária e financeira dos programas; o 2º. Relatório, de março de 2011, refere-se aos anos de 2008, 2009 e 2010, foi encaminhado à ALEPA e encontra-se disponível em [www.sepof.pa.gov.br](http://www.sepof.pa.gov.br).

2008, 2009 e 2010; e é o único Relatório de Avaliação encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA).

Observa-se que a iniciativa de avaliar os três anos do governo anterior, de forma conjunta, diferentemente dos demais relatórios, a despeito dos resultados apresentados, é um mecanismo do governo de manter-se no lado positivo da relação do poder (poder/não poder), no âmbito do sistema político administrativo.

O primeiro bloco de análise refere-se aos dois primeiros Relatórios de Avaliação de 2004 e 2005; e, na seqüência, apresentam-se os resultados dos Relatórios de 2008, 2009 e 2010.

### 5.2.1 O processo avaliativo do Plano Plurianual 2004-2007

O PPA 2004-2007 continha 74 programas, conforme a agregação setorial abaixo. Ao longo de seu processo de execução, em 2005, passou por um processo de revisão que resultou em alterações, exclusões e inclusões de Ações, Programas e Indicadores (Quadro 19).

Quadro 19 – Pará, Plano Plurianual 2004-2007: n°. de Programas em 2004 e 2005.

Área Setorial	N°. de Programas do PPA – Avaliação Analítica	
	2004	2005
Proteção Social	14	14
Promoção Social	7	7
Produção	21	20
Integração Regional	8	8
Defesa Social	11	11
Gestão	8	8
Governo	5	5
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>73</b>

Fonte: PPA 2004-2007 e Revisão de 2005. Elaborado pela autora (2011).

A avaliação sintética foi realizada para todos os 74 programas, por meio dos indicadores de eficiência e eficácia apurados a partir da base de dados do GP-Pará, acrescido de informações complementares captadas ao longo do processo de monitoramento pelas equipes envolvidas.

Desse universo, 15 programas foram selecionados em 2005 e 19 programas em 2006 para realização de avaliações analíticas (em profundidade) ou qualitativas (Quadro 20). A seleção dos programas submetidos a esse formato avaliativo foi realizada pelas secretarias especiais, em conjunto com as organizações da administração direta e indireta a elas vinculadas, conforme critérios internos de avaliação de cada área setorial. Em geral, os critérios adotados para seleção consideraram a importância do programa para a organização responsável por sua execução, a prioridade do programa na Agenda política do governo (macro-objetivos), bem como acessibilidade, confiabilidade e atualização dos dados e informações necessários ao processo avaliativo.

Quadro 20 - Pará, PPA 2004-2007: Programas submetidos à Avaliação Analítica

Área	2005 (2004)	Programas para realização de Avaliação Analítica	2006 (2005)	Programas para realização de Avaliação Analítica
<b>Proteção Social</b>	4	- Atenção à Média e Alta complexidade - Proteção Solidária; - Oportunidade de Trabalho, Emprego e Renda; - Presença Viva.	4	- Atenção à Média e Alta complexidade - Proteção Solidária; - Oportunidade de Trabalho, Emprego e Renda; - Presença Viva.
<b>Promoção Social</b>	4	- Universidade Integrada à Sociedade; - Fomento à Produção e Difusão Cultural Desportiva; - Educação para o Trabalho e Produção; - Inclusão Social pela Educação.	4	- Universidade Integrada à Sociedade; - Fomento à Produção e Difusão Cultural Desportiva; - Educação para o Trabalho e Produção; - Inclusão Social pela Educação.
<b>Defesa Social</b>	4	- Paz nas Ruas; - Garantia de Direitos; - Raízes; - Segurança no Trânsito.	4	- Paz nas Ruas; - Garantia de Direitos; - Raízes; - Segurança no Trânsito.
<b>Produção</b>	1	- Programa de Modernização da Agricultura Familiar.	4	- Programa de Modernização da Agricultura Familiar; - Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural; - Nova Economia; - Ordenamento Territorial.
<b>Integração Regional</b>	2	- Caminhos para o Desenvolvimento;	3	- Caminhos para o Desenvolvimento; - Nossa Casa;

Área	2005 (2004)	Programas para realização de Avaliação Analítica	2006 (2005)	Programas para realização de Avaliação Analítica
		- Nossa Casa.		- Saneamento e Saúde.
<b>Total</b>	<b>15</b>		<b>19</b>	

Fonte: Revisão do PPA 2004-2007, 2006. Elaborado pela autora (2011).

As organizações deveriam elaborar os Relatórios de Avaliação segundo as etapas de coleta de informações: entrevistas; análises de dados contidos no sistema GP-Pará; análise dos indicadores dos programas de eficiência e eficácia (indicadores operacionais do GP-Pará); e levantamento de evidências que comprovassem ou não os resultados apresentados.

E os Relatórios seguiram o roteiro: (a) quanto ao processo de formulação; (b) quanto ao processo de implementação; e (c) quanto à avaliação de resultados e avanços.

Quanto aos principais indicadores dos programas avaliados de forma analítica (Quadro 21).

Quadro 21 - Pará, PPA 2004-2006: Programas analíticos e respectivos indicadores.

Área	Programas	Indicadores
<b>Proteção Social (4)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atenção de Média e Alta complexidade</li> <li>- Proteção Solidária</li> <li>- Oportunidade de Trabalho, Emprego e Renda</li> <li>- Presença Viva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taxa de mortalidade hospitalar geral;</li> <li>- Taxa de atendimento de referência ambulatorial com resolutividade;</li> <li>- Taxa de crianças e adolescentes desinstitucionalizados;</li> <li>- Taxa de reincidência de adolescentes em medidas sócio-educativas;</li> <li>- Participação de Trabalhadores colocados pelo Programa em relação ao total de admissões registrados pelo CAGED;</li> <li>- Taxa de acesso ao crédito produtivo;</li> <li>- Taxa de Atendimento ao Plano de Pactuação da Atenção Básica;</li> <li>- Taxa de Atendimento do Plano Estadual de Assistência Social.</li> <li>- Taxa de Atendimento ao Plano de Pactuação da Atenção Básica;</li> <li>- Taxa de Atendimento do Plano Estadual de Assistência Social.</li> </ul>
<b>Promoção Social (4)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Universidade Integrada à Sociedade</li> <li>- Fomento à Produção e Difusão Cultural Desportiva</li> <li>- Educação para o Trabalho e Produção</li> <li>- Inclusão Social pela Educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taxa de oferta em relação aos concluintes do Ensino Médio no ano anterior;</li> <li>- Taxa de conclusão;</li> <li>- Percentual de professores aptos diante à LDB.</li> <li>- Taxa de artistas aperfeiçoados em relação à meta estabelecida;</li> <li>- Taxa de Formação de Ídolos Esportivos;</li> <li>- Incremento Público com Acesso aos Eventos Culturais;</li> <li>- Índice de audiência de Rádio Cultura;</li> <li>- Incremento de Eventos Culturais.</li> <li>- Taxa de Atendimento à Educação Profissional;</li> <li>- Taxa de Efetividade no acesso cultural e esportivo em relação à meta estabelecida;</li> </ul>

<b>Área</b>	<b>Programas</b>	<b>Indicadores</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taxa de Atendimento municipal;</li> <li>- Média de ações/municípios atendidos.</li> </ul>
<b>Defesa Social (4)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paz nas Ruas</li> <li>- Garantia de Direitos</li> <li>- Raízes</li> <li>- Segurança no Trânsito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taxa de mortes violentas;</li> <li>- Taxa de Resolutividade de problemas do consumidor</li> <li>- Incremento de Atendimento ao Cidadão;</li> <li>- Taxa de Resolutividade de problemas ao consumidor.</li> <li>- Taxa de titulação coletiva de terras quilombolas;</li> <li>- Taxa de participação em oficinas/cursos quilombolas/ indígenas;</li> <li>- Média de alunos por professores;</li> <li>- Taxa de abastecimento de água em comunidades quilombolas/indígenas;</li> <li>- Incremento do rendimento familiar médio;</li> <li>- Taxa de fornecimento de energia alternativa em comunidades quilombolas/indígenas</li> <li>- Taxa de vítimas fatais no trânsito;</li> <li>- Taxa de acidentalidade;</li> <li>- Percentual da frota em municípios com trânsito municipalizado;</li> <li>- Serviços de veículos prestados por dia pelo DETRAN/PA;</li> <li>- Taxa de vítimas não fatais;</li> <li>- Nº. de municípios com processo de municipalização implantado;</li> <li>- Serviços de habilitação prestados por dia pelo DETRAN/PA.</li> </ul>
<b>Produção (4)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Modernização da Agricultura Familiar.</li> <li>- Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural;</li> <li>- Nova Economia;</li> <li>- Ordenamento Territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renda média anual dos produtores familiares nas áreas de atuação do programa.</li> <li>- Evolução do número de produtores assistidos;</li> <li>- Grau de satisfação do usuário assistido (*).</li> <li>- Incremento de fornecedores paraenses ao comércio local;</li> <li>- Percentual de cooperativas formadas em relação à meta estipulada;</li> <li>- Nº. de empresas paraenses exportadoras anualmente (parâmetro inicial: 398 empresas)</li> <li>- Nº. de operações de micro-crédito anual.</li> <li>- Percentual da área do Estado com macro-zoneamento elaborado.</li> </ul>
<b>Integração Regional (3)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caminhos para o Desenvolvimento;</li> <li>- Nossa Casa.</li> <li>- Saneamento é Saúde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofertar infraestrutura de transporte que permita a sustentabilidade do desenvolvimento do Estado;</li> <li>- Percentual de famílias atendidas na faixa de zero a três salários mínimos em relação à meta estabelecida.</li> <li>- Taxa de cobertura de abastecimento de água em municípios operados pela COSANPA.</li> </ul>

Fonte: PPA 2004-2007, 2006. Elaborado pela autora (2011).

(\*) Pesquisa primária

Observa-se, novamente, que a SEPOF não disponibilizou verba orçamentária e financeira para o desenvolvimento da atividade de avaliação. Caso emblemático refere-se ao *Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural* que não recebeu recursos para aferição do indicador *Grau de satisfação do usuário*, assim como não foi desenvolvida nenhuma metodologia para sua mensuração. Com relação aos indicadores dos demais programas, o tratamento foi o mesmo (Quadro 21).

Percebe-se que, a despeito da normatização legal dos parâmetros avaliativos e da elaboração metodológica dessa atividade, a ausência de recursos orçamentários e financeiros limitou o processo de execução da avaliação e, por conseguinte, de seus resultados.

Em 2004, 15 avaliações de programas teceram críticas ao sistema GP-Pará, no sentido de que esse sistema não foi devidamente alimentado com dados e informações e essa ausência restringiu a avaliação; oito programas consideraram as informações adequadas; e seis programas consideraram o GP-Pará como um instrumento importante para o processo avaliativo (Apêndice Q).

No que se refere, especificamente, ao GP-Pará, quando se observa o desdobramento avaliativo no ano seguinte (2005), verifica-se que esse ponto crítico permaneceu em todos os programas, ou seja, esse resultado não foi incorporado à gestão das organizações (e programas) no ano seguinte. O mesmo ocorreu com relação aos resultados correspondentes ao “contingenciamento de recursos orçamentários” e “articulação com outros programas e órgãos da administração pública estadual e federal”.

É interessante observar que a dinâmica das organizações que executam os programas dos planos plurianuais foi diferente da dinâmica da SEPOF, uma vez que a Secretaria de Planejamento transformou as críticas ao GP-Pará em parâmetros de avaliação dispostos nas LDOs; enquanto que as organizações executoras dos programas continuaram criticando a ausência de informações no sistema tecnológico (de responsabilidade das próprias organizações) e não observaram a obrigatoriedade desse parâmetro avaliativo nos anos seguintes e até o momento presente.

Conforme depoimentos dos entrevistados<sup>139</sup>, a capacitação realizada com avaliadores *ad hoc*, integrantes de diversas organizações públicas do executivo paraense, para efeito de realização da avaliação, apresentou-se insuficiente, o que contribuiu para a elaboração de

---

<sup>139</sup> As entrevistas foram realizadas com 12 pessoas, no âmbito da Diretoria de Planejamento da SEPOF, dentre as quais gerentes, assessores e diretores que participaram do processo de avaliação e capacitação; e seis pessoas que possuíam cargos nas secretarias especiais.



relatórios diversificados quanto ao aprofundamento das questões. Entretanto, os entrevistados entendem que a experiência da avaliação do PPA 2004-2007:

(a) Gerou avanços, ainda que tímidos, no que tange à disseminação de práticas de monitoramento na gestão pública, mediante o desenvolvimento de rotinas, procedimentos e instrumentos específicos direcionados à formação de uma “cultura de avaliação” no âmbito das organizações governamentais;

(b) Favoreceu a visibilidade, ou a transparência, das ações governamentais, ainda que de forma tímida, incentivando o controle social por meio do registro de dados e informações no âmbito do sistema GP-Pará; e

(c) Estimulou as equipes técnicas das áreas programáticas e setoriais, participantes do processo avaliativo, a refletir sobre o monitoramento e a avaliação de programas como instrumento de gestão pública, gerando aprendizagem e tendências de modificação da cultura burocrática.

Confrontando as entrevistas com a variação dos parâmetros da avaliação dispostos nas LDOs, observa-se que a apresentação da avaliação a cada ano, de forma mais detalhada, corresponde às tentativas de implantar uma “cultura avaliativa” por meio de punições e não de incentivos, culminando com a LDO atual (2011) que impõe responsabilidade solidária ao gestor do Órgão pela não inserção de dados no GP-Pará, inclusive com medidas de restrições orçamentárias que, até o presente momento, na prática, não foram efetivamente implementadas.

Mas, embora os entrevistados reconheçam a necessidade de medida punitiva, entendem que a restrição orçamentária dificilmente ocorrerá em virtude das negociações políticas entre as organizações envolvidas.

Quanto à sistemática de avaliação, observa-se que:

(a) O Grau de Valoração dos programas, apoiado no Indicador de Ineficiência, nem sempre expressa os resultado dos programas, uma vez que o GP-Pará nem sempre é devidamente alimentado, o que implica em resultados nem sempre reais ou verídicos sobre o desempenho dos programas;

(b) As avaliações, em geral, apresentam e descrevem um rol de ações (atividades ou projetos), nem sempre articuladas e coerentes entre si, concentradas mais no aspecto quantitativo da realização do que no qualitativo de mudança do Indicador do Programa. Isso

ocorre, em parte, porque a avaliação foi realizada pelos executores do programa, apoiados em informações e indicadores imprecisos, inadequados ou desatualizados para avaliar os objetivos e metas programados;

(c) Embora o avaliador externo tenha proposto a não padronização da metodologia de avaliação para os programas analíticos, uma vez que os programas, de acordo com a área setorial de atuação requerem abordagens diferenciadas, não se avançou na utilização de metodologias de avaliação, algumas das quais apresentadas no capítulo 3. No primeiro período (2004-2007), as avaliações limitaram-se a seguir o “Roteiro Metodológico para Avaliação”; enquanto que no segundo período (2008-2011), não houve essa preocupação e os relatórios apresentam-se mais heterogêneos.

(d) A ausência e/ou insuficiência de técnicos qualificados que dominem os métodos e as técnicas de monitoramento e avaliação, e a insuficiência de recursos financeiros e materiais para proceder ao monitoramento e à avaliação, impactaram negativamente na qualidade das informações geradas;

(e) A capacitação é insuficiente e/ou inadequada dos avaliadores *ad hoc*, em especial quanto às possibilidades metodológicas de avaliação;

(f) A baixa efetividade na responsabilização dos resultados influencia o acompanhamento de medidas corretivas de desempenho;

(g) Em algumas situações, a formulação da problemática do programa não se apresentou clara, ou os problemas eram tão complexos que os gestores não conseguiram formulá-los de modo consistente, influenciando na escolha dos indicadores e na aferição dos resultados;

(h) Os indicadores de resultados nem sempre são os mais adequados para aferição dos objetivos, produtos e metas dos programas;

(i) Existem problemas de integração entre sistemas tecnológicos, em especial entre o sistema gerador de dados e informações específicos do órgão e os sistemas de planejamento e execução das ações governamentais, dentro de uma mesma organização;

(j) A integração é insuficiente no âmbito interno das organizações entre as unidades executoras, as instituições produtoras de informação e os atores envolvidos no processo de monitoramento e avaliação, impactando negativamente na geração de informações e indicadores úteis e confiáveis;

(l) A ausência de integração entre as diferentes avaliações setoriais impede que o desempenho da área setorial seja avaliado em conjunto;

(m) Apesar da preocupação com relação ao impacto das ações dos programas na sociedade, fundamental para o processo avaliativo, nem sempre é constatada a relação de causalidade entre os mesmos;

(n) Os valores financeiros programados são afetados pelo contingenciamento dos recursos, uma vez que o orçamento brasileiro tem caráter apenas autorizativo e não impositivo;

(o) No que se refere à metodologia propriamente dita, esta se apresenta restrita às fases de coleta de dados e informações. Quanto ao encaminhamento do Relatório de Avaliação ao Poder Legislativo, configura-se como mera formalidade e não tem sido explorado como instrumento no processo de monitoramento da gestão pública, uma vez que apenas o Relatório de 2011, ano base 2010, foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA);

(p) Quanto ao poder executivo, a implementação das análises e dos resultados apontados pelo processo avaliativo ficou à mercê das decisões dos gestores públicos e marcada pela descontinuidade administrativa a qual o Estado passa a cada quatro anos.

Contudo, uma parte pequena do grupo de entrevistados<sup>140</sup> relatou que nos programas vinculados à Área de Promoção Social e Proteção Social houve leitura dos Relatórios de Avaliação pelos participantes dos programas, assim como foram apresentadas proposições de correções de metas, indicadores, valores orçamentários e demais pontos críticos elencados. O mesmo não ocorreu com a Área de Produção, por exemplo, que se limitou a repassar o Relatório para os gerentes dos programas e para os diretores das áreas afins, sem discussão posterior.

Observa-se que os Relatórios de Avaliação assumem, em geral, mais a forma de atividade de monitoramento do que de instrumento de avaliação, na medida em que emitem um juízo de valor apoiado no Indicador de Ineficiência (GP-Pará), no âmbito exclusivamente do universo do programa, com poucas recomendações para modificar a gestão dos programas e sem avaliar a relação do programa com outros programas.

---

<sup>140</sup> Entrevistados M e N.

De modo que, tanto no âmbito dos programas quanto na esfera dos macro compromissos de governo, não existe uma estratégia, ainda que restrita ao aspecto exclusivamente tecnicista dessa atividade, de avaliar as ações governamentais de modo sistêmico, como integrantes do planejamento público, a partir de indicadores setoriais que construíssem o Índice de Desenvolvimento do Pará, conforme previa a metodologia elaborada.

Desse modo, o processo avaliativo foi pontual e indicava o “sucesso” ou “fracasso” dos programas dos planos plurianuais segundo o alcance ou não dos objetivos e metas setoriais (eficiência e eficácia), via mensuração dos indicadores programáticos. Segundo os entrevistados, ainda assim ocorreu aperfeiçoamento no processo avaliativo quanto à formulação de estratégias de intervenção que utilizassem indicadores adequados para fins de monitoramento e avaliação.

### **5.2.2 O processo avaliativo do Plano Plurianual 2008-2011**

A Lei que instituiu o Plano Plurianual 2008-2011 estabeleceu, no capítulo III, que a avaliação é “destinada ao aperfeiçoamento contínuo dos Programas e do próprio Plano, promovendo subsídios para alterações que assegurem maior eficiência e eficácia à ação pública” (Lei nº 7.077/2007), sendo de responsabilidade das Câmaras Setoriais, em conjunto com a SEPOF, a elaboração do Relatório Final.

Além disso, pela primeira vez, o Legislativo e o Judiciário, o Ministério Público, órgãos constitucionais independentes e a Defensoria Pública deveriam elaborar e enviar à SEPOF o Relatório de Avaliação dos programas que estavam sob suas responsabilidades.

No Prefácio do Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2008 e 2009, a Diretora de Planejamento ao falar sobre a avaliação afirma que: “[...] a melhoria gradual e progressiva dos resultados dos diferentes Programas de Governo se converte em instrumento de apoio ao aprendizado, de melhoria dos programas e de qualificação dos processos de tomada de decisão” (PARÁ, 2010, s/n).

E completa que a Metodologia de Avaliação adotada para os anos de referência 2008 e 2009 “[...] tem compromisso com a utilidade da avaliação e com seu papel de apoio ao gerenciamento dos programas. [...] enfatiza modelos e cronogramas que se articulem com os prazos e processos internos das organizações envolvidas, garantindo maior interesse e

participação das equipes nas avaliações dos programas. [...] se pauta pela racionalidade econômica, pela viabilidade técnica e pela confiabilidade (PARÁ, 2010, Prefácio).

Deixa bem claro a adoção da sistemática de avaliação anterior, com a hierarquização de indicadores e seletividade dos programas, mas ressalta que “[...] persistem dificuldades técnicas e operacionais, na elaboração dos indicadores setoriais, não sendo possível incorporar esses elementos, que o modelo prevê como a análise das políticas públicas setoriais, por meio de fator primordial para a complementação da avaliação de políticas públicas” (PARÁ, 2010, Prefácio).

As orientações foram similares às do processo anterior, apresentando a avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual e a avaliação por Programa, segundo os indicadores de cumprimento das metas, relacionando as medidas corretivas necessárias. O prazo de finalização do Relatório foi estipulado para o dia 30 de janeiro do exercício subsequente ao da execução, com divulgação pela internet e encaminhamento individual a cada deputado até o dia 15 de março de cada exercício.

Embora a formulação do PPA 2008-2011 tenha adotado a metodologia de Gestão por Resultados (a mesma do período anterior) e o Planejamento Territorial Participativo (PTP), a lei que regulamentou esse Plano inseriu a participação popular no processo de formulação e avaliação e apresentou inovações com relação ao processo avaliativo. Todavia, para efeito da avaliação das ações governamentais, o planejamento adotou a mesma sistemática de avaliação do Plano anterior e não incorporou os sistemas sociais no processo avaliativo (uma decisão de governo, dentre outras possibilidades). A SEPOF, até então única coordenadora do processo de avaliação, passou a dividir essa função com as Câmaras Setoriais e os avaliadores *ad hoc* perderam a sua função; as organizações executoras dos programas limitaram-se a encaminhar informações às Câmaras Setoriais e à SEPOF; e não houve participação da sociedade no processo avaliativo dos programas dos planos plurianuais.

Do total de 59 Programas Finalísticos integrantes do PPA 2008-2011, de responsabilidade do poder executivo, apenas sete foram submetidos à avaliação analítica (Quadro 22; Apêndice R); os demais 42 programas foram avaliados de forma sintética, segundo os indicadores de eficiência e eficácia constantes no GP-Pará (Grau de Valoração do Programa).

Quanto aos resultados da avaliação, observa-se que no período inicial de execução do PPA 2008-2011 não houve divulgação da versão integral do Relatório de Avaliação à Assembleia Legislativa do Estado do Pará e, tampouco, foi disponibilizado via internet. A SEPOF limitou-se a divulgar em seu *site oficial* uma Tabela com os programas e respectivos aportes financeiros programados, atualizados e realizados. Nesse sentido, o Relatório de Avaliação não se constituiu em mecanismo de aperfeiçoamento contínuo dos programas e planos plurianuais, como forma de promover eficiência e eficácia à ação pública. Observa-se, nesse período, certo retrocesso no processo avaliativo, não apenas com relação à dissolução da rede de avaliadores *ad hoc*, mas também com relação à redução da quantidade de programas avaliados, apenas sete, contrariando o princípio incremental da sistemática de avaliação proposta.

Quadro 22 - Pará, PPA 2008-2011: Programas avaliados de forma analítica, 2009.

<b>Programas</b>	<b>Indicadores</b>
Bolsa Trabalho	- Participação dos trabalhadores colocados pelo Programa em relação às metas estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego – TEM (Percentual) - Taxa de qualificação profissional com base na meta programada (Percentual)
Proteção Social Especial	- Taxa de atendimento de pessoas em situação de risco social (percentual)
Saúde Essencial	- Cobertura vacinal de mulheres em idade fértil - Cobertura vacinal por tetravalente em menores de um ano (Percentual)
Cultura Para Todos	- Incremento às edições culturais (exceto literatura) (Percentual) - Incremento às edições literárias (Percentual) - Incremento de eventos culturais (Percentual) - Incremento de produtores culturais aperfeiçoados - Incremento de público com acesso a eventos culturais (Percentual) - Incremento de atendimento em atividades de educação não Formal (Percentual) - Taxa de atendimento municipal (Percentual)
Educação Pública de Qualidade Para Todos	- Taxa de implantação de bibliotecas nas escolas da rede estadual (Percentual) - Taxa de servidores do magistério básico com formação Continuada (Percentual) - Taxa de unidades escolares construídas da rede estadual (Percentual) - Taxa de unidades escolares reformadas da rede estadual (Percentual)
Pará Integrado	- Incremento do número de atendimento ao cidadão (Percentual); -Número de centros de atendimento ao cidadão construídos (Percentual).
Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento	- Incremento da Taxa de Inclusão Digital (Percentual) - Incremento do Número de Pedidos de Patentes e Afins (Percentual) - Taxa de Aumento de Bolsas para Ciência e Tecnologia (percentual) - Taxa de Aumento da Produção Científica

Fonte: Elaborado pela autora (2011).

A justificativa para esse retrocesso, que significa perda de credibilidade e confiança na avaliação, surgiu em algumas entrevistas e refere-se à fragilidade das informações dispostas no Gp-Pará, sistema responsável pela geração automática do Indicador de Avaliação das ações e programas.

De acordo com um grupo de entrevistados, a fragilidade dos dados e informações comprometia o aspecto "político" do governo; um dos entrevistados mencionou que, durante o Planejamento Territorial Participativo (PTP), os Relatórios de Avaliação eram lidos e discutidos nas audiências públicas, mas a não alimentação correta dos dados comprometia o desempenho do governo em sua relação de poder/não poder.

Para outro grupo de entrevistados, a avaliação do PPA 2008-2011 nos anos de 2008 e 2009 foi resultante de uma ação voluntariosa e não se configurou como uma demanda dos decisores e executores de políticas públicas, que se limitavam às discussões de repasses financeiros e orçamentários para suas respectivas organizações.

Nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, o processo avaliativo e sua divulgação resumiu-se à publicação de tabelas no site da SEPOF com informações referentes aos programas e respectivos valores orçamentários e financeiros programados e realizados, para efeito de realização de suas ações, sem demonstrar interesse com relação à avaliação aprofundada dos programas dos planos plurianuais. E ainda, cf. informações obtidas em entrevista, a Tabela constituía-se no instrumento de análise dos gestores dos órgãos, que se limitavam a comparar os valores orçamentários e financeiros na disputa entre as organizações.

Observa-se que a alimentação inadequada e deficiente do GP-Pará comprometeu a confiabilidade das informações, ocasionando a perda de confiança na avaliação por parte da administração pública; e, conseqüentemente, o processo de construção da sistemática de avaliação foi interrompido. Entende-se que a solução política de desconsiderar e descaracterizar a avaliação agradou a todas as organizações, menos a um grupo de entrevistados da SEPOF. Este fato demonstra a falta de efetividade da avaliação como instrumento de gestão (de comunicação) no âmbito do sistema político administrativo.

### 5.3 O USO DOS RESULTADOS DOS PROCESSOS AVALIATIVOS NA GESTÃO ESTADUAL

O resultado mais expressivo do processo avaliativo internalizado na gestão pública refere-se aos parâmetros de avaliação dos programas dos planos plurianuais, especificamente com relação à imposição de obrigatoriedade de alimentação do Gp-Pará.

Quanto ao uso dos resultados dos programas, optou-se pela aplicação de um questionário (Apêndice A) junto à SEPOF e demais organizações públicas, como forma de verificar o uso efetivo dos resultados, independente da qualidade dos resultados apresentados.

#### 5.3.1 Os parâmetros da Avaliação dos Programas dos Planos Plurianuais

A intenção de revisar e avaliar os planos plurianuais foi explicitada no PPA 2000-2003, conforme dispõe o art. 2º. da Lei nº. 6.265, de 21 de dezembro de 1999:

Art. 2º. – O Plano Plurianual 2000/2003 será revisado anualmente, se necessário, a partir do exercício de 2001, mediante lei específica a ser apresentada até 30 de setembro de cada exercício e apreciada pela Assembléia Legislativa até 31 de dezembro.

§1º. – Para o exercício de 2000, a revisão do Plano, se necessária, será efetivada através de alterações na Lei Orçamentária Anual, desde que estejam de acordo com as macro-estratégias governamentais.

§2º. – Da mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei de revisão do Plano constará a avaliação da consecução dos objetivos dos programas de governo.

Contudo, somente após a revisão final do PPA 2000-2003, com a definição dos indicadores dos programas, a avaliação foi, de fato, inserida como atividade vinculada ao planejamento e foi, efetivamente, discutida internamente na SEPOF e no âmbito da Secretaria Especial de Estado de Gestão (SEGES). Ressalte-se que, nesse momento, o sistema político administrativo paraense adotou o modelo do governo federal de gerenciamento por programas e definiu gerentes para cada um dos programas do PPA 2000-2003.

Nesse contexto, a SEPOF iniciou a implantação de mecanismos e instrumentos de suporte à operacionalização e ao aperfeiçoamento da gestão dos programas dos planos plurianuais, assim como de suas ações, investindo: (a) em sistemas tecnológicos, mencionados anteriormente, como o GP-Pará, principal elemento da metodologia de avaliação adotada; (b) na capacitação e qualificação dos servidores públicos estaduais, para fins de desenvolvimento de habilidades direcionadas à execução de atividades gerenciais; e



(c) na inclusão da avaliação e do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão como disposições legais, conforme estabelecem as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nº. 6.568, de 06 de agosto de 2003, dispôs no art. 13, §1º. que “[...]. Os titulares dos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público, no que couber a cada um, farão divulgar [...]. Por meio de internet, ao menos [...] A avaliação dos programas finalísticos estratégicos”.

As LDOs posteriores<sup>141</sup> dispuseram, no art. 14, sobre a divulgação, por meio da internet, de “dados gerenciais referentes à execução do PPA 2004-2007”. Em 2006, a LDO inseriu um capítulo específico<sup>142</sup> para tratar de normas para avaliação dos programas de governo, cujo art. 46 preconiza que: “[...]. A avaliação dos programas constantes do PPA 2004/2007 [...] tem caráter permanente e será efetivada com base nos dados do Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará (GP-Pará) e em outros instrumentos de avaliação”.

Essa Lei determina que a avaliação seja realizada anualmente, compreendendo:

- I – análise dos resultados das metas dos programas, por meio de indicadores de eficiência e eficácia;
- II – análise dos resultados dos programas, abrangendo os aspectos de formulação, implementação, avaliação e perspectivas, considerando os indicadores de programas e impactos; e
- III – análise dos resultados dos programas na política setorial, nos macro- objetivos e nas estratégias de governo.

No ano seguinte, a LDO<sup>143</sup> manteve as normas anteriores para avaliação de programas de governo e inseriu a Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira para tratar de aspectos da gestão governamental; e estabeleceu que a execução orçamentária e financeira fosse registrada nos sistema do SIAFEM, SEO e GP-Pará.

Mas, foi a partir de 2008<sup>144</sup> que o GP-Pará foi detalhado como instrumento da avaliação de programas dos planos plurianuais, por meio do art. 47 da Lei nº. 7.010, de 23 de julho de 2007 que dispõe:

- § 2º. Compete aos órgãos da administração pública do Poder Executivo, a alimentação, no Sistema GP-Pará, das informações de execução das ações de governo, bem como de outras informações gerenciais que subsidiem a tomada de decisão.

<sup>141</sup> LDO nº. 6.666, de 26 de julho de 2004, orientou o Orçamento do Estado do Pará referente ao exercício de 2005; e a LDO nº. 6.771, de 22 de julho de 2005, orientou o Orçamento do Estado do Pará referente ao exercício de 2006.

<sup>142</sup> A LDO nº. 6.892, de 13 de julho de 2006, orientou o exercício orçamentário-financeiro de 2007 e incluiu o capítulo IV que trata especificamente de avaliação.

<sup>143</sup> LDO nº. 7.010, de 23 de julho de 2007, orientou o exercício orçamentário-financeiro de 2008.

<sup>144</sup> LDO nº. 7.193, de 05 de agosto de 2008, orientou o exercício orçamentário-financeiro de 2009.

I – Responderão solidariamente pelas informações acima referidas, o gestor do órgão e o técnico responsável pela alimentação dos dados no Sistema GP-Pará.

II – O não cumprimento do disposto no §2º, deste artigo, será submetido à apreciação da Junta de Coordenação Orçamentária e Finanças de Governo, que poderá adotar medidas de restrição orçamentária até que sejam alimentadas as informações no Sistema.

III – Para efeito de cumprimento do disposto no inciso anterior, caberá a SEPOF monitorar o sistema GP-Pará e informar à Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira de Governo.

E, também, mediante o art. 48 que determinou que a avaliação ocorresse no âmbito dos Programas, da Área Setorial e do Macro-objetivo. Essa normatização permaneceu nas LDO<sup>145</sup> seguintes que enfatizaram o GP-Pará enquanto ferramenta do processo avaliativo, responsável pelo fornecimento de informações qualitativas e quantitativas das metas dos programas de governo (art.47).

A LDO vigente<sup>146</sup> determina como responsável “pela inserção dos dados no GP-Pará o Núcleo de Planejamento ou setor de mesma atribuição que designará servidor(es) para tal” (art.48, §2º., inciso I), com responsabilização solidária do gestor do Órgão, cuja não alimentação em tempo real implica em medidas de restrições orçamentárias. E ainda, compete à SEPOF monitorar o GP-Pará quanto à atualização das metas físicas dos programas.

Observa-se que as alterações nos parâmetros da avaliação, ao longo dos anos, resultaram das críticas apresentadas pelas organizações ao principal instrumento de avaliação, o GP-Pará, constantes nos Relatórios de Avaliação, confirmadas nas entrevistas realizadas. Este fato demonstra o processo de aprendizagem da SEPOF e as tentativas deste sistema em estabelecer relações intersistêmicas e estimular a auto-organização do sistema político administrativo.

### 5.3.2 Os resultados dos questionários aplicados

A aplicação dos questionários (Apêndice A) junto aos servidores públicos estaduais teve o objetivo de verificar o uso dos resultados do processo avaliativo, até que ponto os entrevistados tinham conhecimento da avaliação dos planos plurianuais e incorporaram os resultados nas ações dos programas e em suas práticas cotidianas.

Inicialmente, apresenta-se a caracterização das pessoas que responderam aos questionários, segundo Cargo/Função (Tabela 1).

<sup>145</sup> A LDO nº. 7.291, de 27 de julho de 2010, orientou o exercício orçamentário-financeiro de 2010; e a LDO nº. 31.723, de 04 de agosto de 2010, orienta o exercício orçamentário-financeiro vigente de 2011.

<sup>146</sup> LDO nº. 31.723, de 04 de agosto de 2010, orienta o exercício orçamentário-financeiro de 2011.

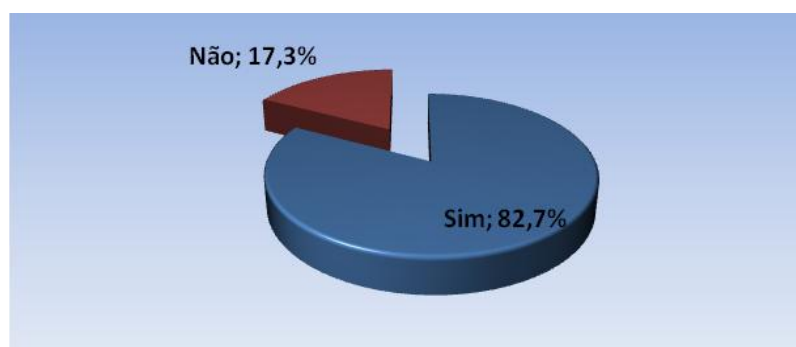
Tabela 1 – Identificação dos Entrevistados por Cargo/Função.

<b>Cargo/Função</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Titular de Órgão (Secretário de Estado, Presidente, Diretor Geral)	5	9,6
Secretário Adjunto	2	3,8
Diretor, Coordenador, Gerente, Assessor	34	65,4
Sem resposta	11	21,2
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionários aplicados (2011).

Quando perguntados se tinham conhecimento que os planos plurianuais haviam passado por processos anuais de avaliação, 82,7% das respostas (43 pessoas) afirmaram que sim, o que implica dizer que as organizações tem ciência do processo avaliativo que ocorre no âmbito do sistema político administrativo (Figura 11).

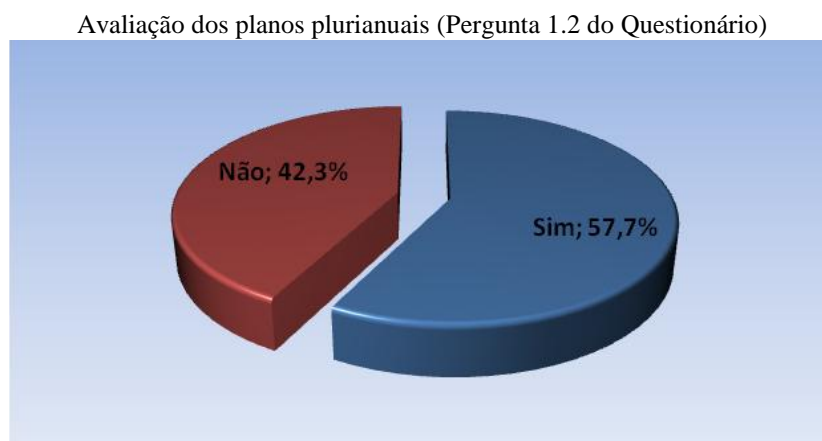
Figura 11 – Percentual dos entrevistados que sabem que os planos plurianuais passam anualmente por processo de avaliação (Pergunta 1.1 do Questionário).



Fonte: Questionários aplicados.

Todavia, quando perguntados se tinham tido acesso aos Relatórios de Avaliação, esse percentual caiu para 57,7%, ou seja, das 52 pessoas entrevistadas, 30 tiveram acesso aos documentos correspondente aos Relatórios de Avaliação dos períodos pesquisados (Figura 12). Este percentual é significativo, considerando-se que não existe uma prática de divulgação e nem de disponibilização dos Relatórios no âmbito do sistema político-administrativo, e só recentemente os Relatórios completos foram disponibilizados no site da SEPOF.

Figura 12 – Percentual de entrevistados que tiveram acesso aos Relatórios de



Fonte: Questionários aplicados.

Sendo que, desse total de 57,7% que tiveram acesso aos Relatórios de Avaliação, 30% referem-se ao período 2004-2007; 43,3% ao período 2008-2011; e apenas 17,3% tiveram acesso aos Relatórios de ambos os períodos (Tabela 2).

Tabela 2 – Qual período (P 1.2.1).

Período	Quantidade	Percentual	Percentual válido
2004-2007	9	17,3	30,0
2008-2011	13	25,0	43,3
Ambos	8	15,4	26,7
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>57,7</b>	<b>100</b>
<b>Não se aplica</b>	<b>22</b>	<b>42,3</b>	
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>	

Fonte: Questionários aplicados

Esses dados demonstram, por um lado, tendência de fortalecimento do processo avaliativo, com a disponibilização ou o aumento de possibilidades de as organizações acessarem aos Relatórios; e por outro, o baixo percentual de acesso a ambos os períodos (17%) está vinculado à “temporalidade do cargo”, mesmo no caso de funcionários efetivos que, frequentemente, mudam de posição hierárquica com as mudanças de governo a cada quatro anos.

É interessante ressaltar que na SEPOF, os cargos das Gerências que integram a antiga Diretoria de Planejamento (DIPLAN), atual Diretoria de Orçamento (DIOR), também passaram por modificações. No período da gestão 2003-2006, as gerências eram seis, agrupadas pelas áreas das secretarias especiais. A partir de 2007, as gerências continuaram sendo seis, com agrupamento similar. Com relação às pessoas que ocupavam o cargo de gerentes nos dois períodos, houve pouca alteração<sup>147</sup>, a maioria dos gerentes permanece ainda hoje no mesmo cargo.

Perguntou-se ainda, a todos os entrevistados, a respeito do processo avaliativo recente, realizado em março de 2011 e disponível no site da SEPOF, correspondente ao Relatório que consolidou as informações dos anos de 2008, 2009 e 2010. Do total dos entrevistados, apenas 53% tiveram conhecimento desse processo avaliativo (Tabela 3).

Tabela 3 – Percentual de entrevistados que conhecem os Relatórios de Avaliação de março de 2011. (Pergunta 3.1 do Questionário)

<b>Resposta</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Sim	28	53,8
Não	24	46,2
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionários aplicados.

Com a finalidade de averiguar o uso dos resultados dos processos avaliativos, perguntou-se se os entrevistados efetivamente leram os Relatórios de Avaliação e, nesse caso, se os resultados apresentados foram ou estão sendo utilizados para fins de ampliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações dos programas estaduais (Tabela 4).

Nessa situação, houve um empate nas respostas, o que demonstra que há experiências heterogêneas nas diversas organizações do executivo paraense; ou seja, em algumas áreas e programas, conforme verificado nas entrevistas semiestruturadas com os gerentes da SEPOF e outras organizações da administração estadual, alguns órgãos incorporaram os resultados e outros não.

<sup>147</sup> Apenas duas pessoas deixaram o cargo de gerente no período observado e assumiram gerências em outras diretorias da SEPOF. O cargo de direção foi ocupado por pessoas distintas nos períodos analisados, cf. modificação dos titulares da SEPOF.

Tabela 4 – Os resultados dos relatórios de avaliação foram utilizados para ampliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações dos programas estaduais (Pergunta 2.1 do Questionário).

<b>Resposta</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>	<b>Percentual válido</b>
Sim	15	28,8	50,0
Não	15	28,8	50,0
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>57,6</b>	<b>100</b>
<b>Não se aplica</b>	<b>22</b>	<b>42,4</b>	
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>	

Fonte: Questionários aplicados.

Citam-se como exemplo da primeira situação, as Áreas de Promoção Social e Proteção Social, cujos resultados relativos ao PPA 2004-2007 foram discutidos pela equipe técnica e algumas ações sugeridas retornaram ao planejamento e ao sistema político administrativo e transformaram-se em ações, caso dos hospitais regionais. Mas este não foi um comportamento padrão. Em algumas áreas, como na correspondente ao desenvolvimento econômico, algumas recomendações foram incorporadas, foi o caso da continuidade da reestruturação da Empresa de Assistência Técnica (EMATER), enquanto que outras recomendações não foram incorporadas, como exemplo as ações vinculadas ao programa de Ordenamento Territorial que apresentaram baixo nível de execução orçamentária e financeira.

Contudo, quando se solicita no questionário que descrevam situações exemplificadoras da incorporação dos resultados ao processo de gestão, 67% afirmam que não existe esse tipo de situação, enquanto 21,2% apontam que houve reformulação de processos de trabalho, numa tentativa de implantar/consolidar o modelo de avaliação e gerar aprendizagens. Ou seja, esses dados demonstram que há uma tendência maior a não inserção dos resultados nas práticas de formulação dos próximos programas e mesmo de correção das ações programáticas ao longo da vida do programa (Tabela 5).

Tabela 5 – Situação em que os resultados dos relatórios foram incorporados ao processo de gestão organizacional (Pergunta 2.2 do Questionário – Resposta Múltipla).

<b>Situação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Não há situações de incorporação dos resultados da avaliação no processo de gestão da organização	35	67,4
Reformulação de processo de trabalho, mas sem a efetiva implementação	2	3,8
Avaliação do relatório do GP-Pará	2	3,8
Reformulação de processos de trabalho, numa tentativa de implantar/consolidar o modelo de avaliação e gerar aprendizagem	11	21,2
Elaboração do PPA	2	3,8
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionários aplicados.

Por fim, quanto à pergunta: “No caso de não utilização dos resultados da avaliação no processo de gestão de sua organização, cite a razão principal para esse fato” (Tabela 6), a justificativa majoritária (34,2%) aponta a ausência de divulgação dos resultados da avaliação como um dos obstáculos para o seu acesso, conhecimento e uso; seguida das dificuldades no processo de acompanhamento e monitoramento do planejamento (24,4%); e da falta de capacitação e conhecimento organizacional (14,6%).

Tabela 6 – Justificativa pela não utilização dos resultados da avaliação (Pergunta 4 do Questionário - Resposta múltipla)

<b>Justificativa</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Falta de acesso/Divulgação dos resultados da avaliação.	14	34,2
Não incorporação na tomada de decisão da organização.	3	7,3
Mudança de Governo e rotatividade da equipe técnica dificultaram a utilização dos resultados (Decisão Política).	5	12,2
Falta de capacitação e conhecimento da Organização.	6	14,6
Dificuldades no processo de acompanhamento e monitoramento do planejamento.	10	24,4
Desconhecimento do processo de avaliação.	1	2,4
Descolamento entre planejamento estratégico institucional e planejamento governamental, bem como entre planejamento e orçamento.	2	4,9
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionários aplicados.

Dentre os comentários adicionais apresentados por 38 entrevistados, destacam-se (Tabela 7): (a) a valorização da avaliação para aprimorar eficiência e eficácia das organizações/avaliação não tem o mesmo destaque que é dado ao processo de elaboração do PPA (26,3%); (b) desejo de incorporar os resultados da avaliação pelo Órgão (15,8%); (c) necessidade de divulgação e transparência dos dados (13,2%); e (d) Formulação inadequada de ações, programas e indicadores, bem como da alimentação dos resultados (15,8%)

Tabela 7 – Comentários adicionais (Pergunta 5 do Questionário - Resposta múltipla)

<b>Comentário</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Necessidade de divulgação e transparência dos dados.	5	13,2
Superar avaliação programática e formular análise de estratégias, vinculando a estratégia da organização a do Estado.	1	2,6
O planejamento encontra-ser apartado do orçamento.	4	10,5
Criar instrumentos de avaliação e monitoramento internos às organizações.	2	5,3
Os resultados da avaliação não são incorporados pela coordenação dos Órgãos.	6	15,8
Há um desejo de criar na estrutura do modelo de avaliação, responsabilidades (sucesso, prejuízo, desvio)	1	2,6
Informações não repassadas pelos Órgãos à SEPOF.	1	2,6
Formulação inadequada de ações, programas e indicadores, bem como da alimentação dos resultados.	6	15,8
Valorização da avaliação para aprimorar eficiência e eficácia das organizações (a avaliação não tem o mesmo destaque que é dado ao processo de elaboração do PPA).	10	26,3
Necessidade de valorizar o GP-Pará.	2	5,3
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionários aplicados.

A aplicação dos questionários, embora realizada em amostra reduzida - uma vez que a tentativa de aplicação do questionário pela internet não logrou êxito e não se obteve a devolução da totalidade dos questionários aplicados durante as oficinas de elaboração do PPA 2012-2015 - aponta elementos interessantes, assim resumidos:

1. Alto percentual de pessoas (82,7%) tem ciência do processo avaliativo;
2. Desse total, 52% tiveram acesso aos relatórios de avaliação, embora não exista plano de divulgação dos relatórios (exceção do último de 2011/2010 que se encontra no site da SEPOF);



3. Dos 52%, 30% referem-se ao período 2004-2007 e 43% ao período 2008-2011 (supõe-se que esse aumento tenha sido influenciado pela recente disponibilidade na internet);
4. Quanto ao uso dos resultados, o empate nas respostas contradiz com a incorporação dos resultados ao processo de gestão, uma vez que 67% afirmaram que não existiu esse tipo de situação, contra 21% que apontam reformulação de processos de trabalho;  
e
5. A ausência de divulgação dos resultados da avaliação, aliada à valorização do processo de elaboração do PPA em detrimento da avaliação foram as justificativas apontadas para que os resultados do processo avaliativo não fossem incorporados ou utilizados na gestão governamental.

#### 5.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Observa-se que o planejamento de políticas públicas ainda é visto pela SEPOF e por outras organizações públicas do sistema político administrativo como uma atividade extremamente técnica e burocrática. Em geral, defendem que a boa execução de programas pressupõe um planejamento correto, ou seja, se há planejamento adequado, a execução não apresenta problemas; de modo que o planejamento torna-se uma atividade exclusiva de "fazer planos" e a SEPOF cultiva a "cultura do fazer plano" como uma tentativa de controlar o futuro.

Essa assertiva está implícita no comentário de 26,3% dos 38 entrevistados que comentaram o processo de avaliação, conforme apresentado no item anterior, para os quais a "avaliação não tem o mesmo destaque que é dado ao processo de elaboração do PPA".

A posição de Luhmann com relação ao planejamento não tem sido considerada em várias discussões teóricas sobre o planejamento (cf. mencionado no capítulo 2 deste trabalho). Para este autor, o planejamento tem que aprender a lidar com a complexidade social atual, não sob a ótica do "planejamento centralizador" ou como "atividade central do sistema político administrativo", alimentada durante tantos anos, principalmente no Brasil, por meio de planos econômicos e de desenvolvimento regional que pretendiam modificar o sistema economia e a sociedade.

Entende-se que a auto-organização do sistema político administrativo passa pelo entendimento de que o planejamento de políticas públicas que se processa dentro do sistema

político administrativo não é a atividade central, detentora de verdades e certezas, e não se constitui em ponto privilegiado de observação do mundo, é apenas uma atividade dentre outras atividades sociais. O planejamento público não tem a capacidade de planejar o todo social.

Parte-se do princípio que o planejamento público deve considerar que cada sistema social tem uma descrição particular de mundo e que a descrição de um sistema particular não é mais importante do que as descrições feitas pelos outros sistemas sociais. Luhmann enfatiza a autonomia comunicativa dos sistemas sociais enquanto realidades autônomas, mas dependentes; sistemas que cooperam dentro do mesmo meio e irritam-se mutuamente.

Observa-se que a comunicação que ocorre no âmbito do sistema administrativo (poder/não poder) com relação ao planejamento e aos programas dos planos plurianuais, materializada em sistemas tecnológicos de informação, é improvável devido: (a) à ausência de discernimento das organizações e sistemas psíquicos acoplados de que a gestão pública é uma construção política e social (dupla contingência) e não apenas atividade técnica; i.e., o elemento política está presente em todas as fases e, *a priori*, ele não é um elemento positivo ou negativo; (b) à dissociação entre as operações de formulação, execução, monitoramento e avaliação dos programas, tratadas como fases separadas e não articuladas sistemicamente; e (c) à realização da avaliação sob a ótica primordial do plano plurianual.

Isto quer dizer que, no âmbito do planejamento, os diferentes sistemas sociais funcionais, como saúde, educação, segurança etc. ao mesmo tempo que geram visões diferentes e conflitantes de mundo, apoiadas em comunicações próprias e particulares, articulam-se com todos os outros tipos de comunicação realizados durante a vigência do plano; ou seja, qualquer comunicação encaixa-se em uma rede mais ampla de comunicações, e os diferentes significados do plano não se tornam um único significado para todos os envolvidos, mesmo que haja momentos comuns de interação entre os sistemas sociais.

A visão do plano é limitada pelos "pontos cegos" que fazem com que a organização nem sempre se reconheça na prática do planejamento. Nesse sentido, surgem conflitos entre as organizações com relação à disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, responsabilização de funções organizacionais e até mesmo entre ocupantes de cargos que anseiam visibilidade social na luta de poder entre governo/oposição. Nesse sentido, como avaliar "negativamente" um programa e como divulgar seus resultados se existe risco de perda de poder?

Por outro lado, teóricos como Arretche (2001) reconhecem que o momento da execução dos programas modifica o processo de formulação, configurando uma relação circular e sistêmica entre as fases do planejamento de políticas públicas. Nesse sentido, existem planos adequados e inadequados, assim como execuções e avaliações que resultam no uso ou na entrada (ou não) dos resultados no processo de formulação e execução dos programas.

Compartilha-se da ideia de que a execução é importante para a formulação e para o processo avaliativo, pois depende de uma rede de interações recíprocas e contingentes – de conhecimento muito mais dos *street-level bureaucrats* que dos formuladores e avaliadores – que nem sempre resultam no resultado esperado, uma vez que existem imprevistos e situações que não são controladas.

Uma visão mais recente prioriza os mecanismos de gestão relativos à implantação de planos e programas por meio de monitoramento, auditoria etc.; e outra enfatiza a participação popular ou da sociedade civil organizada nas atividades do planejamento: formulação, execução, monitoramento e avaliação.

O fato é que o planejamento tem limites relativos: (a) aos aspectos políticos e institucionais, pois nem sempre funcionam ou estão articulados; (b) à capacidade financeira, pois nem sempre existem recursos financeiros para realizar avaliação; (c) à capacidade técnica, pois faltam pessoas capacitadas e motivadas e existe uma centralização exagerada na formulação que fragiliza o processo de execução e esvazia o processo de avaliação.

A formulação e a execução, assim como a avaliação, não são operações estritamente técnicas, mas sim políticas, uma vez que o objeto e o foco das políticas públicas é político. A SEPOF e demais organizações que participam do planejamento público estabelecem relações intersistêmicas entre si e com os vários sistemas sociais funcionais, moldando e articulando interesses conflitantes, "ruídos" originários do ambiente, e desse modo, participam e influenciam na auto-organização e *autopoiesis* do sistema político administrativo.

A avaliação dos programas dos planos plurianuais está vinculada à ideia de “aprendizagem” nas organizações, processada por meio de interações e acoplamentos estruturais capazes de modificar a cultura das organizações. A avaliação é, também, um processo político que depende do estabelecimento de uma comunicação precisa entre as organizações envolvidas.

Para Santos e Cardoso (2001, p. 13) a avaliação desempenha um papel decisivo em quatro áreas consideradas principais na gestão pública: (a) no diagnóstico inicial: a avaliação define as diretrizes para a formulação do tipo de política pública necessário; (b) no processo decisório: apresenta alternativas de ação, avaliando custos e benefícios das políticas públicas adotadas, identificando o que funciona e o que não funciona; (c) durante a implementação: monitora os resultados obtidos ao longo do processo, permitindo que o gestor efetue os ajustes necessários decorrentes das mudanças no cenário; e (d) ao término da política, os resultados obtidos são avaliados em relação à expectativa inicial.

Para Frey (2000, p. 228-229), a avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e para a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz (apud FREY, 2000) denomina como “aprendizagem política”, que expressam as diferenças que ocorrem na gestão das políticas implantadas resultantes das gestões governamental e organizacional.

A princípio, observa-se que a boa prática da gestão pública por resultados implica não apenas na implantação de mecanismos de avaliação gerencial, pautados na organização de programas (objetivos e metas), no desenvolvimento de indicadores de desempenho e na flexibilidade gerencial; mas, requer também avaliação de desempenho das organizações estaduais, a partir do planejamento estratégico de suas ações e, no limite, do desempenho do próprio Estado, como forma retroalimentar o sistema de planejamento para futuras ações governamentais (CORREA, 2007).

De acordo com Kettl (1998, p. 5), “[...] As tendências favoráveis à gestão pública ‘testadas no mercado’ baseiam-se também na possibilidade de avaliar o desempenho do aparelho de Estado. Quando se criam incentivos à eficiência, devem-se criar também meios de avaliar diferentes alternativas”. Segundo este autor, a respostas às questões fundamentais como: o programa funciona bem? Há melhores? “[...] depende basicamente de que se possa aferir resultados e adotar o critério de avaliação para orientar as decisões de política pública. Os serviços ao consumidor, sobretudo, dependem de que se possa oferecer informação suficiente para que os cidadãos-consumidores façam escolhas inteligentes. A avaliação de desempenho, portanto, é a pedra fundamental de muitas reformas”.

Inserir a avaliação na gestão pública e usar seus resultados implica em utilizar sistemas de informação que assimilem a multiplicidade de objetivos e a heterogeneidade das ações das organizações, e mensurem, adequadamente, aspectos positivos e negativos da

gestão pública. Além disso, é necessário definir previamente a missão do órgão e formular os objetivos de curto, médio e longo prazo de suas ações, estabelecendo metas de produtividade de gestão.

A avaliação no âmbito da gestão pública contemporânea associa-se à lógica do planejamento estratégico que envolve não apenas os objetivos estratégicos do Estado, mas também, de forma participativa, todos os funcionários dos órgãos. Desse modo, a produção da “coisa pública” beneficia tanto os usuários do serviço ou produto público, quanto os produtores do produto ou serviço público. Além disso, a avaliação está condicionada à capacidade do órgão de gerar informações necessárias ao seu processo avaliativo e elaborar indicadores com níveis adequados de qualidade, certeza e confiabilidade.

A avaliação dos programas dos planos plurianuais foi realizada com o objetivo de verificar e mensurar o alcance dos objetivos e metas propostos, a eficiência e eficácia dos programas, mas estava apartada do planejamento estratégico das organizações, i.e., não considerou a capacidade organizacional de execução das ações governamentais como elemento de restrição ou ampliação dos resultados mensurados.

A partir da análise dos *Relatórios de Avaliação* e das entrevistas realizadas, observa-se que experiência de avaliação dos planos plurianuais:

(a) Gerou avanços no que tange à disseminação de práticas de monitoramento na gestão pública, mediante a implementação de sistemas tecnológicos (GEpPA, SORE e SEO) e rotinas, procedimentos e instrumentos específicos direcionados à formação da cultura de avaliação no âmbito das organizações governamentais. Essas novas rotinas inseriram novas formas de operacionalização e comunicação no ciclo orçamentário de políticas públicas que impuseram a capacitação das equipes nas tecnologias adotadas, para efeito de comunicação interna das organizações, resultando em redução do tempo de trabalho e da probabilidade de erro, e propiciaram ajustes automáticos dos dados nos demais sistemas tecnológicos.

Mas, a despeito disso, seu principal instrumento, o GP-Pará, apresenta-se ainda frágil quanto à confiabilidade, regularidade e presteza no fornecimento de informações, e quanto à articulação com outros sistemas tecnológicos dos sistemas sociais funcionais.

(b) Nesse sentido, a avaliação não tem favorecido a visibilidade ou a transparência das ações governamentais, uma vez que o módulo público do GP-Pará só recentemente (dezembro de 2012) foi posto em funcionamento; e em março de 2011, pela primeira vez, foi

encaminhado formalmente o Relatório de Avaliação à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), correspondente ao período 2008, 2009 e 2010;

(c) O processo avaliativo estimulou a equipe técnica da SEPOF, assim como os avaliadores *ad hoc* e demais organizações públicas, a considerar a avaliação de programas como instrumento auxiliar no processo decisório dos gestores públicos, em especial quanto à utilização de estratégias de intervenção e monitoramento dos indicadores dos programas. Entretanto, paralelamente ao desenvolvimento (ainda limitado) do caráter instrumental da avaliação apoiado em juízo de valor, há o julgamento político dos programas pelos gestores públicos que apresentam ou omitem informações com o intuito de manter o lado positivo da comunicação poder/não poder.

(d) O desenvolvimento da "cultura de avaliação", com a construção de indicadores e sistemas tecnológicos que visem à aferição da qualidade da gestão pública, é também um instrumento para mensurar os impactos das políticas públicas na sociedade. Para a construção da sociedade é imprescindível formular e implantar políticas públicas que maximizem não apenas o aspecto econômico de criação de riqueza, mas também, o aspecto social e ambiental coletivo (mundial) e individual. Em linhas gerais, o processo avaliativo adotado pretendia emitir um juízo de valor sobre o "sucesso" ou "fracasso" dos programas, considerando a existência de relação causal entre: as ações executadas do programa e o impacto gerado (efetividade); e os objetivos e metas do programa, da área programática e do governo (eficácia,) e o esforço empregado no processo de execução quanto à racionalização dos gastos (eficiência).

(e) Para Arretche (2002, p. 1), "[...] se na aparência, a formulação e a implementação de políticas ou programas são vistas como fases distintas, pois entendidas, respectivamente, como diagnóstico de problemas e propostas para sua solução e como execução de passos previamente definidos e organizados, em realidade elas não se distinguem tão facilmente. A própria implementação de ações é, e de fato assim ocorre, um constante (re)definir das decisões, recomendadas pela política em momentos anteriores de seu processo<sup>148</sup>.

Entende-se que a avaliação é parte constitutiva do processo da política pública e integra-se a esse processo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças

---

<sup>148</sup> Arretche, Marta Teresa. Entrevista no jornal ComCiência, 2002.

sociais advindas da intervenção pública. Portanto, não se constitui em fase final do processo de planejamento, mas está presente na formulação, execução e nos impactos ou efeitos provocados por ambos os momentos. A avaliação adorada consistiu em atribuir valor às políticas, analisando de forma crítica os programas com o objetivo de apreender em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo e quais os processos ou efeitos que estão sendo ativados, indicando não apenas a contingência da execução, mas também cursos de ação mais eficazes.

Nesse sentido, o interesse recente à avaliação de políticas públicas não se restringe a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais, mas também, pretende analisar a interrelação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política, ou seja, há necessidade de uma avaliação no sentido mais amplo, que sirva de base para decisões políticas posteriores (WINDHOFF-HÉRITIER apud FREY, 2000).

Para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que permitam dizer *se e por que* uma política é preferível à outra. Todavia, segundo Figueiredo e Figueiredo (2002) “[...], as razões que levam à escolha de uma política devem ser relevantes, devendo estar vinculadas a princípios cuja realização irá contribuir para uma desejável quantidade de bem-estar”. Isto requer considerar o caráter “político” da avaliação, e não apenas o seu caráter tecnicista; requer atentar para a disputa que acontece entre os sistemas funcionais e entre programas de um mesmo sistema funcional; e captar os conflitos que ocorrem entre as grandes e pequenas organizações que incluem ou retiram políticas e programas da Agenda do governante; requer ampliar o olhar e entender que a avaliação tanto pode ser um instrumento de controle social do cidadão sobre os recursos públicos, maximizando recursos e benefícios, como pode (re)orientar um dado processo de barganha política entre o sistema político e os sistemas funcionais, e entre o sistema político e as organizações político-partidárias.

Somente avaliações tecnicamente bem feitas podem abranger essas questões, mas elas sozinhas, enquanto instrumento exclusivamente tecnicista não garantem a utilização da avaliação como instrumento abrangente de política pública e como mecanismo de auto-organização do sistema político administrativo.

No caso pesquisado, observa-se que a operacionalidade da avaliação é dificultada por dois problemas independentes entre si: (a) 90% dos entrevistados consideram que os resultados das avaliações não são considerados como relevantes para o gerenciamento dos

programas pelos seus titulares ou responsáveis, e por isso, geram baixo impacto nas ações de suas organizações; e (b) os gestores públicos sentem falta de informações detalhadas para gerenciar os programas, raramente produzidas no processo avaliativo. E ainda, 26 % dos entrevistados defendem que a avaliação não tem o mesmo destaque que é dado ao processo de elaboração do PPA, apontam heterogeneidade no uso dos resultados da avaliação e em sua incorporação na auto-organização do subsistema de planejamento, formando “ilhas” ou “pontos luminosos” que favorecem a entrada dos resultados da avaliação no sistema político administrativo e “buracos negros” que não estimulam esse tipo de relação.

Nesse sentido, entende-se que a avaliação enquanto componente da reforma do Estado e como uma das operações do planejamento, configura-se como elemento central de aferição da gestão pública (sistema político-administrativo) e de possibilidade de relação intersistêmica junto aos sistemas sociais funcionais.

Defende-se que a avaliação é um mecanismo propulsor da auto-organização e autorreferência do sistema político, repercutindo na distribuição de poder entre as organizações estatais com reflexos nos sistemas sociais funcionais; entretanto, embora a avaliação seja o elemento central de aferição da gestão pública (sistema político-administrativo) e constitua uma das possibilidades de relação intersistêmica entre o sistema político-administrativo e os demais sistemas funcionais (educação, saúde, ciência, político etc.), observou-se na pesquisa que não há garantia da inserção da avaliação na comunicação, i.e., na distinção entre “poder” e “não-poder”, uma vez que os sistemas funcionais possuem códigos comunicativos próprios que não se comunicam entre si.

## **6 CONCLUSÕES**

A pesquisa teve como objeto de investigação a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Estado do Pará (SEPOF), organização pública que detém a função exclusiva de normatizar e sistematizar as operações de formulação, execução e avaliação de programas do executivo paraense. A abordagem orientou-se pela teoria de sistemas sociais que não atribui a nenhum sistema, nem mesmo ao sistema político, posição privilegiada quanto à observação ou entendimento da sociedade, que é a totalidade dos processos comunicativos. E define a organização como um tipo especial de sistema social que não possui código de comunicação próprio, a decisão é sua operação básica, os níveis hierárquicos são ocupados por pessoas e perpassa diferentes sistemas funcionais.



A partir desse referencial teórico, reviu-se o processo histórico do planejamento normativo e as teorias recentes de planejamento público; os parâmetros nacionais do planejamento e os instrumentos que conferiram centralidade à avaliação de políticas públicas, diante da demanda recente de mensurar o sistema político administrativo e promover a sua auto-organização; e observou-se, ainda que com limitações do observador de 2ª. ordem, a experiência recente de avaliação dos planos plurianuais realizada pelo executivo paraense.

No Pará, o processo histórico de consolidação do planejamento estadual ocorreu simultaneamente ao nacional com a criação, em 1961, do Conselho de Política de Desenvolvimento Econômico do Pará (CONDEPA), o que evidencia a preocupação do sistema político paraense em implementar o planejamento normativo apoiado na variável econômica dominante, mantendo, ainda, a separação entre plano e orçamento, similar ao sistema nacional. A Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Pará (SEPLAN) foi criada em 1975, oito anos após a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (1967).

A partir do final da década de 1990, a SEPLAN passou por várias modificações organizacionais, formais e informais, que refletem sua transformação de organização detentora de poder dentro do sistema político administrativo - uma vez que o planejamento público era visto pelo próprio sistema como “central” e articulador dos objetivos políticos governamentais - para uma organização que perdeu a suposta centralidade que possuía no planejamento normativo. A SEPOF tornou-se subordinada ao processo decisório ora da Secretaria Especial de Gestão (SEGES), ora às decisões das Câmaras Setoriais e Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), com “autonomia restrita” submetida à variável política e auto-organizada a partir dos novos limites, mas, manteve a função principal de elaborar, monitorar a execução e avaliar os instrumentos constitucionais do planejamento do público.

Com relação aos modelos de gestão adotados e ao processo avaliativo dos planos plurianuais do executivo paraense (2004-2007 e 2008-2011), observa-se que em ambos os momentos a motivação foi reduzir a complexidade do sistema político administrativo.

No primeiro momento, o foco estava em responder com eficiência, eficácia e efetividade aos “ruídos” do ambiente, para tanto, deu-se continuidade à implementação da Gestão por Resultados iniciada no período anterior. Esse modelo inovou ao pensar a política pública por área temática e não mais por setor e privilegiou o nível estratégico de gestão. Contudo, favoreceu o insulamento burocrático nas secretarias especiais e, sem a devida

adequação da estrutura organizativa anterior, gerou conflitos de interesses entre as organizações.

Esse momento evidenciou, também, o descompasso gerado no sistema político administrativo no período imediatamente anterior, que minimizou a estrutura hierárquica tradicional existente nas organizações e super dimensionou a ação dos gerentes de programas, predominantemente circunscritos à esfera burocrática (*policy makers*). A experiência negativa de gerência, aliada à existência de programas transversais que não estavam circunscritos a uma única organização e a inexistência de dotação orçamentária para realização do processo avaliativo (mesmo quando os indicadores de mensuração de desempenho demandavam pesquisa primária) criaram embaraços administrativos que mais dificultaram que facilitaram a execução dos programas e inviabilizaram a continuidade dos gerentes.

A metodologia de avaliação construída pelo Instituto Brasileiro de Administração (IBRAD) e SEPOF, ainda que restrita à terceira geração de avaliação (juízo de valor a partir de pontos fortes e fracos), foi um avanço na busca do sistema por sua auto-organização, embora os Relatórios de Avaliação produzidos nesse período não tenham sido encaminhados à Assembleia Legislativa do Estado do Pará ou divulgados junto aos sistemas funcionais.

No segundo momento, a prioridade foi estabelecer relações intersistêmicas com os sistemas sociais, i.e., com o ambiente do sistema político administrativo, criando um modelo de gestão apoiado na relação entre este sistema e os vários sistemas sociais funcionais, capitaneado pela Secretaria de Estado e Governo (SEGOV). Nesse modelo, as câmaras setoriais também provocaram superposição de funções e não impediram a existência de conflitos entre as organizações. Coube à SEPOF estimular a auto-organização dos sistemas organizacionais e do sistema político administrativo e gerenciar os processos de elaboração, monitoramento da execução e avaliação dos instrumentos de planejamento, mas não houve a inserção do Planejamento Territorial Participativo (PTP) nos instrumentos constitucionais de planejamento, uma vez que essa experiência, embora inovadora, não qualificou as pessoas integrantes das organizações para o desenvolvimento dessa metodologia, não se consolidou na estrutura organizacional da administração pública e não gerou processos de aprendizagem.

A partir de 2007, observa-se avanço no processo de elaboração do plano plurianual, mas é evidente o retrocesso no processo avaliativo com a interrupção da implementação da metodologia construída. A avaliação permaneceu sem dotação orçamentária para sua

realização e divulgação e, também, não foi encaminhada à Assembleia Legislativa. Em 2011 a avaliação foi retomada como rito formal e o Relatório de Avaliação, pela primeira vez, foi encaminhado à Assembleia Legislativa, novamente em um contexto de Gestão por Resultados que excluiu o PTP e não adotou a metodologia construída anteriormente.

Observa-se que os dois modelos de gestão implementados não foram capazes de fortalecer o planejamento público em outro aporte organizacional, uma vez que o Colegiado de Gestão Estratégica reuniu-se poucas vezes ao longo de sua existência e as secretarias especiais e as câmaras setoriais atuaram de forma desarticulada entre si. Recentemente (2011), um novo modelo de gestão encontra-se em vias de implantação, dessa feita apoiado na metodologia do *Balanced Score Card*, no âmbito do planejamento estratégico. E a essa incompletude soma-se a incompletude do modelo de avaliação que não foi integralmente aplicado, uma vez que não foram formulados e mensurados os indicadores setoriais, assim como o Indicador do Estado do Pará.

Como parte do processo de auto-organização do sistema político administrativo, observa-se que os quatro sistemas tecnológicos de informação e comunicação implantados (GepPA, SORE, SEO E GP-Pará) formam uma rede sistêmica subordinada às regras e normas legais, com funções específicas que correspondem a momentos distintos do planejamento e gestão dos planos plurianuais. Esses sistemas propiciam ganhos operacionais nas práticas cotidianas de trabalho das organizações, ainda que seja imprescindível obter avanços quanto à confiabilidade e à abrangência das informações, em especial do GP-Pará, o que ocasiona limitações e restrições ao seu uso na gestão governamental.

A sistematização do planejamento público, atividade da SEPOF, não é vista por esta e por outras organizações do executivo paraense por meio do código comunicativo do sistema político (poder/não poder), mas como atividade técnica, desprovida de caráter político. Contudo, a auto-organização da SEPOF ocorre em paralelo à auto-organização do sistema político administrativo, limitada pela comunicação vigente no sistema político (poder) e refletida nos aportes orçamentários e financeiros disponibilizados às organizações.

Observa-se que o planejamento público não é a atividade central do sistema político administrativo, não se constitui em ponto privilegiado de observação do mundo, mas é apenas uma atividade dentre outras, por essa razão, não tem a capacidade de planejar o todo social; isso não quer dizer que não se precise mais do planejamento, mas sim que o planejamento deve enfrentar a sua própria complexidade

Cada sistema social tem uma descrição particular de mundo e nenhum sistema é mais importante do que outro. A ausência de discernimento quanto a esse ponto, aliada à dissociação entre as operações de formulação, execução, monitoramento e avaliação dos programas geram visões conflitantes, apoiadas em códigos comunicativos incomunicáveis entre si. O Plano (materialização do planejamento) assume diferentes significados e é limitado por pontos cegos que fazem com que as organizações nem sempre se reconheçam na prática do planejamento.

Por fim, entende-se a avaliação de políticas públicas e de programas governamentais como uma das seleções operativas do planejamento governamental, um processo complexo que busca compreender e oferecer alternativas para agir sobre a complexidade do sistema político e dos demais sistemas sociais. A avaliação é o elemento central de aferição da gestão pública (sistema político-administrativo) e uma das possibilidades de relação intersistêmica entre este sistema e os demais sistemas funcionais (educação, saúde, ciência, político etc.); e ao integrar o contexto de reorganização da gestão pública configura-se como um dos mecanismos para legitimar a auto-organização do sistema político, no âmbito do movimento mundial de Reforma do Estado.

Nesse sentido, a característica interdisciplinar da avaliação, se por um lado, torna-se um problema ao originar diferentes formatos técnicos e instrumentais e não um quadro teórico coerente, o que possibilita o surgimento de diferentes conceitos e abordagens avaliativas; por outro lado, incentiva a diversidade de abordagens que garantem a especificidade e a compreensão da comunicação de cada sistema social.

Defende-se que a avaliação dos programas dos planos plurianuais configura-se como mecanismo de auto-observação do planejamento em si e de possibilidade de auto-organização do sistema político administrativo. Por meio da avaliação, o sistema tem a capacidade de se auto-observar e de perceber o que se ajusta ou não a ele. Contudo, a opção metodológica da avaliação condiciona o processo de avaliação, e esta opção é resultado da adoção de valores organizacionais que incidem direta ou indiretamente sobre a explicação dos resultados da avaliação. O papel da avaliação é possibilitar que a SEPOF relacione os vários códigos comunicativos dos sistemas sociais no discurso do planejamento, conferindo maior poder ao sistema político administrativo.

Defende-se, ainda, que os resultados da avaliação:

1. Não são descrições definitivas da ação governamental em si, mas sim, construções criadas por sistemas funcionais ou apenas pela SEPOF, moldadas segundo os valores de cada observador e, como tal, a avaliação constitui-se em processo interativo que inclui o avaliador e os demais participantes do processo avaliativo.

2. Nesse sentido, há várias construções da realidade ou dos resultados da ação governamental. Se todos compartilham o mesmo código comunicativo, a comunicação é possível, mas os sistemas sociais possuem códigos diferenciados, incomunicáveis. Essa estrutura plural social que acomoda diferentes códigos comunicativos impede a comunicação entre os sistemas sociais e finda por imprimir diferentes realidades avaliativas e, uma vez que os observadores atribuem sentidos diversos, não há uma avaliação “verdadeira” em sentido absoluto, mas diferentes realidades avaliativas construídas a partir dos interesses de cada sistema social funcional. A adoção de diferentes pontos de observação transparece as expectativas mútuas e conflituosas entre os sistemas, e facilita a cooperação entre os sistemas.

3. Por fim, observa-se na pesquisa que o produto da avaliação é um conjunto de recomendações elaborado segundo o olhar do avaliador e serve para o propósito do avaliador apenas, no caso a SEPOF, no âmbito do subsistema político administrativo, com pouca relação com os demais sistemas sociais funcionais. De modo geral, os relatórios expõem um único olhar, apoiado no conjunto de valores emanados da SEPOF; e a divulgação dos resultados, por ser também uma ação de natureza política, depende da abrangência da comunicação, refletindo nas relações intersistêmicas que se processam entre a organização (SEPOF) e os diversos sistemas sociais funcionais. O papel da avaliação de possibilitar que a SEPOF relacione os vários códigos comunicativos dos sistemas sociais no discurso do planejamento, conferindo maior poder ao sistema político administrativo, não tem sido considerada.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do serviço público**, v. 50, n. 2, ab. jun. 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n.1, 1991.

\_\_\_\_\_. Trajetórias da literatura sobre Reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. **Relatório de pesquisa ENAP**, set. 2002.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

\_\_\_\_\_. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n.10, 1997.

\_\_\_\_\_. **Reforma do estado e o contexto federativo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinícius. Trajetórias da literatura sobre reforma do estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. **Relatório de pesquisa ENAP**, 2002.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALA-HAJAR, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 51, n. 4, out./dez. 2000.

ALBRECHTS, Louis. **Reconstructing decision-making: planning versus politics**, 2003. Disponível: < <http://plt.sagepub.com/content/2/3/249>>. Acesso em: 27 set. 2011.

ALLMENDINGER, Philip. Toward a post-positivist typology of planning theory. **Planning theory**, 2002. <Disponível: <http://plt.sagepub.com/content/1/1/77>>. Acesso em: 27 set. 2011.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ALVAREZ, Emílio Gerardo Arriaga. **La teoría de Niklas Luhmann**. Universidad Autónoma del Estado de Mexico. [S.l: s.n], [1999? ].

ANDERSON, Pery. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-39.

ANDRADE, Regis de Castro. JACCOUD, Luciana. Estrutura e organização do poder executivo. **Administração pública brasileira**, ENAP. Brasil. 1993.

ARRETCHE, Marta Teresa. S. **Estado Federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brandt (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE; PUC; FGV, 2001. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Entrevista no jornal comciência**. [S.l.: s.n.], 2002.

\_\_\_\_\_. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**. São Paulo, v.18, n.51, p. 7-9, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2007, p. 29-39.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: Problemas de coordenação e autonomia. [s. n. t.]. [20--] Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais**: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. [S.l.]: FGV; EAESP, [20--] Mimeografado.

ASSCHE, Kristof Van; VERSCHRAEGEN, Gert. The limits of planning: Niklas Luhmann's systems theory and the analysis of planning and planning ambitions. **Planning theory**, 2008. <Disponível em: <http://plt.sagepub.com/content/7/3/263>>. Acesso em: 27 set 2011.

ATAÍDE, Pedro Antônio Bertone. O desenvolvimento da cultura de avaliação. In Balanço da Reforma do Estado no Brasil. In: SEMINÁRIO BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: a nova gestão pública. 2002, Brasília, DF. **Anais...**Brasilia, DF, 2002. Brasília: MP, SEGES, 2002, p.141-51.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: [s. n.], 1979. (Edições 70).

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE; PUC-SP, 2001.

BEAL, Adriana. **Introdução à gestão de tecnologia da informação**, 2001. Disponível em: <[http://www.2beal.org/t/manuais/GTI\\_INTRO.pdf](http://www.2beal.org/t/manuais/GTI_INTRO.pdf)>. Acesso em: 26 ago.2010.

BECHMANN, Gotthard; STEHR, Nico. Niklas Luhmann. Tempo social. **Revista sociologia USP**. São Paulo, v.13, n.2, p. 185-200, nov. 2001.

BEHING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e historia. São Paulo: Cortez, Biblioteca Básica de Serviço Social, 2006.

BELLONI, Isaura; SOUSA, Luiza Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2003.

BERTALANFFY, Ludwing Von. **Teoria geral dos sistemas**. Tradução de Francisco M. Guimarães. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1977. p. 17-77.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BOZZI, Sônia Ospina. Evaluación de La gestión pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano. **Revista do serviço público**, v. 52, n.1, jan./mar. 2001.

\_\_\_\_\_. **Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 5., 2000, Santo Domingo, República Dominicana. **Anais...** Santo Domingo: [s. n.], 2000. p. 24-27.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº. 2.829/98**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº. 5.233 de 06 de outubro de 2004**. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº. 6.976, de 07 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Elaboração de programas do PPA**. Material do módulo III do curso PPA: elaboração e gestão - ciclo básico. Brasília, maio de 2007. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 4.320/64**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 7.800/89**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF, 1989.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 8.173** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995 e dá outras providências. Brasília, DF, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 9.276**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 1996/1999 e dá outras providências. Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 6.265**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2000/2003 e dá outras providências. Brasília, DF, 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 9.989**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003 e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.



\_\_\_\_\_. **Lei complementar N° 101/2000** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei n° 10.180**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei n° 10.933** . Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei n° 11.653**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor de reforma do aparelho do estado**. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Manual do SIAFI**, 2000. Disponível em: <<http://www.manuaisiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Política nacional de desenvolvimento regional**. Proposta para Discussão. Brasília, DF, dez. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Portaria N° 35/89** Dispõe sobre a execução orçamentária e dá outras providências. Brasília, DF, 1989.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Brasil em ação**. Brasília, DF, 1996

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria N° 117/98** reformulação da sistemática do planejamento. Brasília, DF, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria N° 42/99**. Reestrutura a funcional-programática. Brasília, DF, 1999

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ações federais, 1995-2002**. Estado do Pará. Disponível em: <[www.abrasil.gov.br/estados](http://www.abrasil.gov.br/estados)>. Acesso em: 10 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Experiências internacionais em planejamento**. Disponível em: [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br). Acesso em: 02 de março de 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria N° 198, de 18 de julho de 2005**. Estabelece os procedimentos e a periodicidade para registro de informações relacionadas com o desempenho das ações do Plano Plurianual, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 1996-1999**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2000-2003**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2004-2007**. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 10 jan.2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2008-2011**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 10 jan.2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2004-2007**. Relatório de Avaliação do Exercício 2008, Ano Base 2007. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2008-2011**. Relatório de Avaliação do Exercício 2009, Ano Base 2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do estado. **Revista de Administração**, 1995. Lisboa: INA, v. 34, n.4, jul,

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do serviço público**, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996a.

\_\_\_\_\_. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Cadernos MARE**, n.1. Brasília, DF: Ministério da administração e reforma do estado, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil**, 1997b. Disponível em: <www.bresserpereira.com>. Acesso em: 12 nov.2008.

\_\_\_\_\_. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília, DF: ENAP; São Paulo: Editora 34. 1998.

\_\_\_\_\_. A Reforma gerencial do Estado de 1995. In: **Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados**. 1. ed. Lisboa: INA, 2000.

\_\_\_\_\_. Autointeresse e incompetência. **Revista brasileira de economia**, n.57, v.1, p. 209-222, jan. 2003.

\_\_\_\_\_. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. In: BIDERMAN, C; ARVARTE, P. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004. p. 3-15.

\_\_\_\_\_. Do estado patrimonial ao gerencial. Disponível em: <www.bresserpereira.com>. Acesso em: 12 nov. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BROWNE, Ângela; WILDAVSKY, Aaron. What should evaluation mean to implementation? In: PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3.ed. Berkeley. University of California Press, 1984, p.181-205

BURLAMAQUI, Chênia T.; BENDAHAN, Lilian T. Modelo de Planejamento por Programa: A experiência do processo de implantação na administração pública estadual do Pará: PPA 2000-2003. **Caderno Paraense de Gestão Pública**, 2004.

BURLAMAQUI, Leonardo. **Sociologia econômica, instituições e a perspectiva evolucionária na teoria econômica**: a recuperação de um diálogo. [S. l. : s. n.], [20--] Mimeografado.

BYRNE, David. Complexity theory and planning theory: a necessary encounter. **Planning theory**, 2003. Disponível: <<http://plt.sagepub.com/content/2/3/171>>. Acesso em: 27 set. 2011.

CAIDEN, Gerald E.; CAIDEN, Naomi J. Enfoques y Lineamientos para el Seguimiento de la Medición y la Evaluación del Desempeno em Programas del Sector Público. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, jan./ mar. 2001.

CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron B. Planning and budgeting in poor countries, 1980. Disponível em: <<HTTP://books.google.com.br>>. Acesso em: 23 set. 2011.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni.; GUSSO, Divonzir Augusto. **A experiência de avaliação do plano plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil**. Santiago do Chile: [s.l.], 2003.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto. et al. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CARDOSO, Maria do Perpétuo Socorro Gomes; SAMPAIO, Sandra Maria Maia. **Qualidade da Programação Orçamentária**: uma análise comparada do custo/produto, dos períodos de 1998/1999 e 2002/2003, no Estado do Pará. Belém: IOE, 2005.

CARVALHO, Sônia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuições para o debate. São Paulo, **Perspectiva**, v.17, n.3-4, p.185-197, 2003

CAVALCANTI, Bianor Scelza; PECI, Alketa. Além da (re)forma do aparelho do estado: para uma nova política de gestão pública. [S.l.:s.n.], [1991?]

CAVALIERI, Marco Antônio Ribas. **Um lugar, um tempo e um sistema de economia: ensaio interpretativo sobre o surgimento do institucionalismo norte-americano de Thorstein Veblen**. Belo Horizonte: UFMG; CEDEPLAR, 2009. (Texto para discussão. n. 34.)

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 58, n.2, abr./jun. 2007.

CEARÁ, Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. Instituto de Pesquisa Estratégica Econômica do Ceará (IPECE). **Nota Técnica n.16**, 2006. Disponível em: <[www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)>. Acesso: 10 jan. 2010.

CHETTIPARAMB, Angélique. Reconceptualizing public participation in planning: a view through autopoiesis. **Planning theory**, 2007. Disponível em: <<http://plt.sagepub.com/content/6/3/263>>. Acesso em: 27 set. 2011.

CLAD, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. **Una nueva gestión pública para América Latina**. Caracas, VE: [s.n.],1998.

CLAD, Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista de Saúde Pública**, v. 50, n.1, jan/ mar. 1999.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. 9.ed. - Petrópolis, RJ. Vozes, 2011.

CONDURU, Andréia; FERNANDES, Rosana. **Avaliação do plano plurianual: o caso do PPA 2004-2007 do Governo do Estado do Pará**. Belém: ENABER, 2009.

COOKE, P. **Theories of planning and spatial development**. London: Hutchinson, 1983.

CORRÊA, Izabela M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro n.41, v.3, p.487-504, maio/Jun. 2007.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de Avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n.2, abr./jun. 1998.

\_\_\_\_\_. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do sistema nacional de avaliação da educação básica (SAEB). **Revista do Serviço Público**, v.52,n.4, p.89-111, 2001.

COSTA, Frederico Lustosa da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 4, jul./ago, 1998.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José César. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v.7, n.5, p.962-997, set./out. 2003.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, competição e políticas públicas. **Lua Nova**, n. 65, p. 95-135, 2005.

COUR, Anders la; VALLENTIN, Steen; HOJLUN, Holger; THYSSSEN, Ole; RENNISON, Betina. Opening systems theory: a note on the recent special issue of organization. **Organization**. Disponível em: <<http://org.sagepub.com/content/14/6/929>>. Acesso em: 27 set.2011.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais 2006**.. Disponível em: <[www.scp.rs.gov.br](http://www.scp.rs.gov.br)>. Acesso: 30 jun. 2010.

CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. Orçamento e desenvolvimento. in: Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas. CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurelio; SOBREIRA, Rogério (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CURVELLO, João Azevedo; PARIS, Michelle Maia. Pensando métodos para o estudo da comunicação organizacional a partir da *Autopoiesis*. Sociedade Brasileira de Estudos

Interdisciplinares da Comunicação (INTERCOM). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 32., 2009, Curitiba, PR. **Anais...** Curitiba, PR: 2009.

CURVELLO, João José Azevedo; SCROFERNEKER, Cleusa Maria Andrade. A comunicação e as organizações como sistemas complexos: uma análise a partir das perspectivas de Nilas Luhmann e Edgar Morin. **Revista da associação nacional de programas de pós-graduação em comunicação** : E-compós, Brasília, DF, v.11, n.3, set./dez. 2008. Disponível em: < www.e-compos.org.br>. Acesso em: 28 abr. 2011.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista de Saúde Pública**, v. 52, n.1, jan./mar. 2001.

DE TONI, Jackson. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público – do Orçamento Participativo ao planejamento estratégico. **Ensaio FEE**. Porto Alegre v.23, n.2, p.949-976, 2002.

DOMINGUES, José Maurício. **Teorias sociológicas no século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DRAIBE, Sônia M. **A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reforma?** Rio de Janeiro: ANPOCS, 1993.

\_\_\_\_\_. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto. et al. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

DRUCKER, Peter F. **Prática da administração de empresas**. São Paulo: Pioneira, 1981.

ENAP. A experiência gerencial no Brasil em ação. **Revista de Serviço Público**, v. 52, n.1, jan./mar. 2001.

\_\_\_\_\_. **Formação de multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão: texto básico**. Brasília, DF, 2002.

FALUDI, A. **Planning theory**. Oxford: Pergamo, 1973.

\_\_\_\_\_. **A decision centred view of environmental planning**. Oxford: Pergamo, 1987.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n.51, p. 21-29, 2003.

\_\_\_\_\_. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n.59, p. 97-109, out. 2005.

FARIAS FILHO, Milton C. **Legislatura e processo decisório de políticas sociais no Pará (1991-1998)**. 2001. 138 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2001.

\_\_\_\_\_. **Organizações burocráticas e instituições forjadas: as mudanças no poder executivo do estado do Pará (1995 a 2005).** 2005. 244 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

FARIAS, Pedro César Lima de; RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, jul/set. 2002.

\_\_\_\_\_. Gestão pública: o debate contemporâneo. **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães**, Salvador: n.7, 2003.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista de Serviço Público**, v. 47, n.3, set./dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Gestão pública: o debate contemporâneo. Bahia: FLEM**, 2003. (Cadernos FLEM, 7).

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A.C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Revista Fundação João Pinheiro**, v. 1,3, p.108-129, 1986.

FORSYTH, Ann. Trajectories of planning theory: the 2011 ACSP anniversary round table. **Planning theory**, 2002. Disponível: <<http://plt.sagepub.com/content/1/3/203>>. Acesso em: 27 set. 2011.

FRANCISCO, Jaime Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga; COSTA, Helder Gomes. **Planejamento e orçamentos públicos: uma revisão da literatura. III SEGET: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia.** [20--]. Mimeografado.

FRAGA, Eugênia Bassi; BEMFICA, Juliana do Couto; BRETAS, Nazaré Lopes. **Informática Pública e Reforma Administrativa.** [20--].

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF, n.21, p. 211-259, jun., 2000.

\_\_\_\_\_. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n.59, out. 1995.

\_\_\_\_\_. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.7, n.59, p. 97-109, out. 2005.

FRIEDMANN, John. **Planning in the public domain.** Princeton: N.J.; Princeton University Express, 1987.

\_\_\_\_\_. Why do planning? **Planning theory**, 2003. Disponível em: <<http://plt.sagepub.com/content/2/1/7>>. Acesso em: 27 set. 2011.

\_\_\_\_\_. The uses of planning theory: a bibliographic essay. **Journal of planning education and research**, 2008. Disponível em: <<http://jpe.sagepub.com/content/28/2/247>>. Acesso em: 27 set. 2011.

GAETANI, Francisco. A reforma do estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n.2, abr./jun. 1998.

GALINDO, Jorge. **La política como sistema**: reflexiones en torno a la sociología de Niklas Luhmann. Disponível em: < <http://www.metapolitica.com.mx>>. Acesso em: 23 mar 2011.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Avaliação de ações governamentais**: pontos para um começo de conversa. Brasília, DF: IPEA; CENDEC, 1997.

\_\_\_\_\_. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília, DF: IPEA, maio, 2000 (Texto para discussão n.726). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília, DF: IPEA, janeiro de 2001 (Texto para discussão n. 776). Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 23 mar. 2011.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**. ano. 53, n. 4, out./dez, 2002.

GARTENKRAUT, Michal. **Brasil**: uma análise do Plano Plurianual - PPA 200/2003. Relatório Técnico. Brasília: IPEA, 2002.

GHIRLANDA, Marta Penna Marinho. A experiência do governo federal na avaliação do plano plurianual 2000-2003. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8.,2002. Lisboa. **Anais...** Lisboa: Portial, out. 2002.

GRASSO, Patrick. **What Makes na evaluation Useful?** Reflections from experience in Large Organizations. *America Journal of Evaluation*. Disponível em: <http://laje.sagepub.com/cgi/content/abstract/24/607>. ano. 24, n. 4, p.507-514, 2003.

GREGGIANIN, Eugênio. **O papel do congresso nacional o processo orçamentário**. Brasília, DF, nov. 2004. (Palestra).

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; BERBARDI, Mônica Moreira Esteves (Org.). **Empreendedores públicos no governo de Minas Gerais**: registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: EDUFMG, 2010.

GUBA, Ergon G; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth generation evaluation**. Nova York, Sage Publications, 1989.

\_\_\_\_\_. Avaliação de quarta geração. Campinas, SP: Editora da Unicampa, 2011.

HEALEY, Patsy. Collaborative planning in perspective. **Planning theory**, 2003. Disponível em: <<http://plt.sagepub.com/content/2/2/101>>. Acesso em: 27 set. 2011.

HEALY, Patsy; McDOUGALL, G; THOMAS, M.J. (Ed.). **Planning theory**: prospects for the 1980s. Oxford: Pergamon Press, 1979.

HOCH, Charles J. Evaluation plans pragmatically. **Planning theory**, 2002. Disponível em: <<http://plt.sagepub.com/content/1/1/53>>. Acesso em: 27 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Making plans: representation and intentio. **Planning theory**, 2007. Disponível em: <<http://plt.sagepub.com/content/6/1/16>>. Acesso em: 27 set. 2011.

HOFFMANN, Jussara. **Avaliação mito & desafio**: uma perspectiva construtivista. 35. ed, rev. Porto Alegre: Mediação, 2005.

HOLLANDA, N. **Relatório sobre a experiência brasileira e o caso do "Brasil em Ação"**. Síntese do relatório Preliminar. Ministério do Planejamento e Orçamento/IPEA. Projeto de fortalecimento da função avaliação na América Latina. 1999. Mimeografado.

HOWE, Joe; LANGDON, Colin. Towards a reflexive planning theory. **Planning theory**, 2002. Disponível em: <<http://plt.sagepub.com/content/1/3/209>>. Acesso em: 27 set. 2011.

HUDSON, B. Comparative and current planning theories: counterparts and contradictions. **Journal of the American Planning Association**, 1979. Mimeografado.

HUERTA, FRANCO. **O método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

IZUZQUIZA, Ignacio. **La sociedad sin hombres**. Niklas Luhmann o la teoria como escândalo. Barcelona: Anthropos, 1990.

JATENE, Simão. **Mais pelo novo Pará**. Programa de Governo. Disponível em: <[www.sepof.pa.gov.br](http://www.sepof.pa.gov.br)> Acesso em: 25 mar. 2011.

KETTL, Donald F.: A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. Disponível em <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&id=pLWp186CurvE&oi=fn>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

KAMACK, Elaine. **Government innovation around the world**. Ash Institute for Democratic and Innovation John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Nov., 2003. Disponível em: <[http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as\\_sdt=0,5&q=elaine+kamack+%21](http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0,5&q=elaine+kamack+%21)>. Acesso em: 18 set. 2011.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1982. p. 67-76; 217-257.

KUNZLER, Caroline de M. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Araraquara: **Estudos de Sociologia**, n.16, p.123-136, 2004.

LAGE, Kleber M. **Orçamento Público**: o planejamento federal no processo orçamentário brasileiro, Plano Plurianual 2004-2007. Brasília, DF: CEFOR, 2006.



LEE, Bárbara. **Theories of Evaluation**. In Stockmann, R. (Org.). *Evaluationforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. Opladen, p.127-164, 2000.

LEITE, Leonardo de Oliveira; REZENDE, Denis Alcides. **Modelo de Gestão Municipal na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município**. Rio de Janeiro: RAP, v.44 2, p. 459-93, mar./abr. 2010.

LETENSKI, Gislaine Cristine; BARBOZA, Jaqueline Neris. **Relações entre sistemas de informação, sistemas de indicadores, recursos da tecnologia da informação, planejamento de cidades e gestão municipal apoiados: Pesquisa em 21 cidades brasileiras**. [S. I.: s.n.], [20--].

LEVI, Margaret. Uma lógica de mudança institucional. Dados, **Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 34, n.1, p.79-99, 1990.

LIEBER, Renato Rocha. **Teoria de Sistemas**. Disponível em; < [www.praticas.org.br/filemanager/.../4/teoria%20de%20sistema.pdf](http://www.praticas.org.br/filemanager/.../4/teoria%20de%20sistema.pdf)>. Acesso em 23 set. 2011.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n.2, abr./jun. 1998.

LIMA, José Júlio F. As experiências das plenárias públicas do planejamento territorial e participativo. **Cadernos para Reflexões**. Belém: SEPLAN, nov. 2007.

\_\_\_\_\_. As experiências do planejamento territorial participativo. **Cadernos para Reflexões**. n.1, Belém: SEPOF, 2008.

LIMA, Ricardo Roberto de. **Teoría política em el Estado de Bienestar**. Madri: Cast: Alianza, 2007.

\_\_\_\_\_. **Introdução à teoria dos sistemas**. 2.ed. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Em busca do orçamento perdido II. O fisiologismo, se sumiu, ninguém sabe, ninguém viu**. Insight-Inteligência. 2001. Disponível em: <[www.insightnet.com.br/inteligencia/15/pdf/int%2015%20-%2005.pdf](http://www.insightnet.com.br/inteligencia/15/pdf/int%2015%20-%2005.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2011.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, not yet through. **Public Administration Review** n. 39, p. 517-526, nov./dec., 1979.

LIPOVETSKY, G. A era do pós-dever. In: MORIN, Edgar. et al. **A sociedade em busca de valores: para fugir a alternativa entre ceticismo e o dogmatismo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: IES, 2007.

LUHMANN, Niklas. **Ecological communication**. Chicago: the University of Chicago Press. Cambridge. Polity Press, 1989. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Organización y decisión. eutopoiesis, Acción y entendimiento comunicativo**. Barcelona, Espanha: Antrophos México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología. Pontifica Universidad Católica de Chile, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Poder**. Barcelons, Espanha: México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología. Pontifica Universidad Católica de Chile: Antrophos Editorial, 2005b.

\_\_\_\_\_. **A improbabilidade da comunicação**. 4. ed. Portugal: Vega, 2006a.

\_\_\_\_\_. **La sociedad de la sociedad**. Mexico: Cidade do México, Universidade Iberoamericana, 2006b. Disponível em: <www.herder.com.mx>. Acesso em: mar. 2011.

\_\_\_\_\_. System as difference. **Organization**, 2006c. Disponível em: <http://org.sagepub.com/content/13/1/37>. Acesso em: 27 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Teoría política en el estado de bienestar**. 4. ed. Madrid, Espanha: Alianza Universidad, 2007.

\_\_\_\_\_. **Introdução à teoria dos sistemas**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. Society and communication. Selection **1. Introduction to social systems. Paradigma change in systems theory**. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Society and communication. Selection **2. The autopoiesis of social systems. Paradigma change in systems theory**. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Poder, política y derecho**. Traducción y comentario introductorio de Javier Torres Nafarrate. Disponível em: <ciid.politicas.unam.mx/...docs/.../Luhmann\_Lasociedad\_sociedad.pdf>. Acesso em: 21 out. 2011.

LUSTOSA, Paulo Henrique. A avaliação do PPA e do orçamento como instrumentos de gestão - os desafios para o governo do estado da Bahia. **Bahia Análise & Dados**. Bahia: Salvador, v.12, n.2, p.83-90, set. 2002.

MANDELBAUM, Seymour. Planning intelligence. **Planning theory**, 2008. Disponível em: <http://plt.sagepub.com/content/7/3/318>. Acesso em: 27 set. 2011.

MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n.4, out./dez., 2002.

MARQUES, Marília Bernardes. **Gestão, planejamento e avaliação de política de ciência e tecnologia: hora de rever?** [S.l.: s.n.] [20--].

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília, DF; [s.n.], 1995. (Cadernos ENAP, nº. 8)

MARTINS, Humberto Falcão. Cultura de Resultados e Avaliação Institucional: avaliando experiências na administração pública federal. In: \_\_\_\_\_. **Balanco da Reforma do Estado no Brasil**, 2002. Mimeografado.

MATHIS, Armin. Políticas de desenvolvimento sob a perspectiva da teoria de sistemas. Belém: UFPA; NAEA, dez. 1998. (Paper NAEA, n. 111).

\_\_\_\_\_. Política de desenvolvimento sob a perspectiva da teoria dos sistemas. In: **Terra incógnita: reflexões sobre a globalização e desenvolvimento** / Elmar Altvater ...[et al]. Belém: UFPA; NAEA, 1999.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma do estado na Amazônia. In: **Políticas públicas e desenvolvimento local na Amazônia: uma agenda de debate** / Maria Célia Nunes Coelho; Armin Mathis, organizadores - Belém: UFPA/NAEA, 2005.

\_\_\_\_\_. **Apontamentos de aula PDTU**, n.1-10, 2011. Mimeografado.

MATHIS, Armin; FARIAS FILHO, Milton. **O sistema político na Amazônia**. Mimeografado.

MATURANA, Humberto. O que se observa depende do observador. In: THOMPSON, W.I. (Org.). **Gaia: uma teoria do conhecimento**, São Paulo: Gaia, 2000. p. 61-76. Cap. 3.

MATUS, Carlos. **Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**. São Paulo: FUNDAP, 1996a.

\_\_\_\_\_. **Adeus Senhor Presidente: governantes e governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996b.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. Rio de Janeiro: Cortez, 1998.

MERHY, Emerson Elias. **Planejamento como tecnologia de Gestão: tendências e debates do planejamento em saúde no Brasil**. Disponível em: <<http://www.uff.br/saudecoletiva/professores/merhy/livros-o2.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2010.

MESQUITA, Thiago Broni de. Sistema eletrônico e controle social do Estado: o E-CART/PTP como instrumento de fiscalização popular. **CADERNO PARA REFLEXÕES. PARÁ**, Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Superintendência Estadual do Planejamento Territorial e Participativo. Belém: SEPOF, ano,1, n.1, 2008.

MINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Campinas, **Educ. Soc.**, v. 27, n. 49, p.47-69, jan./abr. 2006.

MORAES, Reginaldo. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. **Revista lua nova**, n. 58, p.121-140, 2003.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MORAES, Reginaldo. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. **Revista Lua Nova**, n. 58, p.121-140, 2003.

MORIN, Edgar. **Introdução do pensamento complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2006.

MOURA, R. **Aprendizagem autodirigida**: uma definição do termo. 1998. Disponível em: <[http://members.tripod.com/RMoura/sdl\\_deftermos.htm](http://members.tripod.com/RMoura/sdl_deftermos.htm)>. Acesso em: 2 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Aprendizagem transformativa**: uma abordagem ao conceito. 2000. Disponível em: <<http://members.tripod.com/RMoura/stransformative.htm>>. Acesso em: 2 maio 2011.

NADER, Rosa. **A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados**. O caso do Governo Federal Brasileiro. CLAD, 2005. Disponível em: <[www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)>. Acesso em: 2 maio, 2011.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; NEVES, Fabrício Monteiro. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a teoria dos sistemas sociais. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 8, n. 15, jan./jun. 2006, p.182-207.

NEVES, Rômulo F. **Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann**. 2005. 225 f. Dissertação ( Mestrado em sociologia) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. O Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

\_\_\_\_\_. Niklas Luhmann: "Eu vejo o que tu não vês". In: **Pensamento alemão no século XX**: grandes protagonistas e recepção no Brasil. Almeida , Jorge de ; Bader , Wolfgang (Org.). São Paulo: Cosac Naify, 2009. v.1.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: J. Zahar: Brasília, DF; ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Clarice Gomes. O Servidor público brasileiro: uma tipologia da Burocracia. **Revista do Serviço Público**, Ano 58, n.3, jul./set. 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.9-39.

\_\_\_\_\_. À Sombra do Manifesto comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II**: Que Estado para que democracia? Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p.68-78.

ORMOND, Derry; LOFER, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n.2, abr./jun., 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília, DF: MH Comunicação, 1994.

OSPINA, Sônia. **Construyendo capacidad institucional en America Latina**: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 7., 2002. Lisboa. **Anais...** Lisboa : Portial, 8-11 out. 2002.

PARDINI Daniel Jardim; AMARAL, Hudson Fernandes. A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo. **Revista de Saúde Pública**, ano 50, n.2, abr./Jun. 1999.

PARIS, C. (Ed.) **Critical readings in planning theory**. Oxford: Pergamon Press, 1982.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**. Belém, 1989.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 689/2007**. Cria o Sistema de Planejamento Estratégico Institucional (SISPEI). Belém, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 2.887**, de 16 de setembro de 1961. Cria o Conselho de Desenvolvimento do Estado do Pará - CONDEPA e dá outras providências. Belém, 1961.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 3.649/66** cria o Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Estado do Pará (IDESP). Belém, 1966.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 4.583**, de 24 de setembro de 1975. Dispõe sobre a criação do Sistema Estadual de Planejamento - SEP e da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN, e dá outras providências. Belém, 1975.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 4.780**, de 19 de junho de 1978. Dispõe sobre a reforma administrativa do Estado do Pará. Belém, 1978.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. **Sistema estadual de planejamento**: concepção e legislação. Belém [197-].

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.276**, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Belém, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.178**, de 30 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de cargos de secretários especiais de Estado e dá outras providências. Belém, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.212**, de 28 de abril de 1999. Dispõe sobre a criação, estrutura e funcionamento das Secretarias Especiais de Estado e institui o Colegiado de Gestão Estratégicas e dá outras providências. Belém, 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.265**, de 21 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2000/2003 e dá outras providências. Belém, 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.435**, de 09 de julho de 2002. Dispõe sobre a criação da Diretoria de Estatística no âmbito da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN. Belém, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.435/2001** cria a diretoria de estatística na SEPOF. Belém, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.527**, de 24 de janeiro de 2003. Altera o nome da SEPLAN para Secretaria Executiva de Estado de Gestão Orçamentária e Financeira - SEOF. Belém: ALEPA, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 6.565**, de 01 de agosto de 2003. Altera a denominação e dispõe sobre a reestruturação organizacional da Secretaria Executiva de Estado de Gestão Orçamentária e Financeira - SEOF, e dá outras providências. Belém, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 6.568**, de 06 de agosto de 2003. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2004 e dá outras providências. Belém, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.607**, de 26 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio período 2004-2007 e dá outras providências. Belém, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.666**, de 26 de julho de 2004. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2005 e dá outras providências. Belém, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.771**, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2006 e dá outras providências. Belém, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.892**, de 13 de julho de 2006. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2007 e dá outras providências. Belém, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 7.010**, de 23 de julho de 2007. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2008 e dá outras providências. Belém, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 7.021**, de 24 de julho de 2007. Cria a Secretaria de Estado de Governo - SEGOV e dá outras providências. Belém, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 7.077**, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011 e dá outras providências. Belém, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 7.238**, de 31 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a revisão do PPA 2008-2011 e altera dispositivos da Lei nº. 7.077, de 28 de dezembro de 2007 que institui o PPA para o período 2008-2011. Belém: ALEPA, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 7.453**, de 30 de julho de 2010. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2011 e dá outras providências. Belém, 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 7.543**, de 20 de julho de 2011. Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa vinculações no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Belém: ALEPA, 2011.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Governo do Pará à Assembleia Legislativa, Anos de 1991 a 2002.**

\_\_\_\_\_. **Bandeiras do Pará: plano plurianual 2004-2007**, ago., 2003. Belém: SEPOF, Diretoria de Planejamento, 2005. Disponível em: <[www.sepof.pa.gov.br](http://www.sepof.pa.gov.br)>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Construindo o Pará de todas e de todos:** Plano Plurianual 2008-2011, 2008. Belém: SEPOF, Diretoria de Planejamento, 2005. Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Estado de Gestão. Secretaria Executiva de Estado de Gestão Orçamentária e Financeira. Diretoria de Planejamento. Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento. **Manual de Elaboração e Gestão do Plano Plurianual 2004-2007**, 2004. Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Diretoria de Planejamento; Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento. **Manual de Avaliação de Programas do PPA**. Ano Base 2004. Belém: SEPOF, Diretoria de Planejamento, 2005. Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br> Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento; Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento. **Manual de Avaliação de Programas do PPA**. Ano Base 2005. Belém: SEPOF, Diretoria de Planejamento, 2006. Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br> Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento. Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento. **Sistemática de Avaliação de Programas do Governo do Estado do Pará**. Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, dez., 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento. **Metodologia de Avaliação de Governo do Estado do Pará: Coletânea de documentos**, 2006. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento. **Relatório de Avaliação de Programas de Governo: Plano Plurianual 2004-2007/Pará**. Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Diretoria de Planejamento - Belém: SEPOF. Diretoria de Planejamento, 2005 (Ano Base 2004). Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento. **Relatório de Avaliação de Programas de Governo: Plano Plurianual 2004-2007/Pará**. Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Diretoria de Planejamento - Belém: SEPOF. Diretoria de Planejamento, 2006 (Ano Base 2005). Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Diretoria de Planejamento. **Manual de Avaliação de Programas do PPA**. Ano Base 2008. Belém: SEPOF, Diretoria de Planejamento, 2009. Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br> Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento. **Manual de Avaliação de Programas do PPA**. Ano Base 2009. Belém: SEPOF, Diretoria de Planejamento, 2010. Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br> Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento. **Relatório de Avaliação de Programas de Governo: Plano Plurianual 2008-2011, Ano Base 2008 e 2009**. Belém: SEPOF, Diretoria de Planejamento, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento. **Relatório de Avaliação de Programas de Governo: Plano Plurianual 2008-2011, Ano Base 2008, 2009 e 2010.** Belém: SEPOF, Diretoria de Planejamento, 2011. Disponível em: [www.sepof.pa.gov.br](http://www.sepof.pa.gov.br). Acesso em: 12 dezembro 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento Estratégico. **O sistema estadual de planejamento: Roteiro de implementação (Planejamento estratégico institucional), 2008.** Mimeografado. Disponível

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Avaliação de programas do Governo do Estado do Pará: sistemática e questões metodológicas.** [20—]

PAULO NETTO, José. **Repensando o balanço do neoliberalismo.** In: SADER, Borón, (Org.): Pós-neoliberalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

PIMENTA, C.C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendencias mundiais. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, Rio de Janeiro, set./out., 1998.

PIMENTEL, Vanuccio Medeiros. Entre Aprendizagem e a imitação: Isomorfismos Institucionais na Difusão das Políticas Públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., **Anais...**, 2007.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.45, n. 2, 2002, p.265-301.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n.3, p.5-30, jul./set. 2002.

POLLITT, Christopher. A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do Estado. **Revista Reforma Gerencial**, Brasília, n.4, p.27-28, nov., 1998a.

\_\_\_\_\_. A integração da gestão financeira e da gestão por desempenho. **Revista do Serviço Público**, v.49, n. 1, jan./mar,1998b.

PRIGOGINE, Ilya. **O fim das certezas: tempo, caos e as leis da natureza.** São Paulo: UNESP, 1996.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo: ANPOCS, n.32, 1996.

QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Lígia de O.; OLIVEIRA, Márcia G. **Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber.** Belo Horizonte: [s.n.] 1999.

READE, E. **Britishtown and country planning.** Milton Keynes: Open University Press. 1987.



REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, ano 18, n.51, p.21-30, 2003.

REZENDE, Denis Alcides. **Metodologia para projeto de planejamento estratégico de informações alinhado ao planejamento estratégico**: a experiência do Senac-PR. [S.l: s.n], [199..?].

\_\_\_\_\_. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras municipais. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p.505-36, maio/jun, 2007.

REZENDE, Flávio da C. **A Reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE n.1).

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a Cidadania**. Brasília, DF: ENAP. São Paulo: 34, 1998.

\_\_\_\_\_. A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada. In: SEMINÁRIO BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: a nova gestão pública. 2002, Brasília, DF. **Anais....** Brasília, DF,: MPOG; SEGES, 2002a. (Coleção Gestão Pública).

\_\_\_\_\_. O Dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n.3, jul./set. 2002b.

\_\_\_\_\_. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 19, p.111-121, nov. 2002c.

\_\_\_\_\_. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FVG, 2004.

RIBEIRO, José Tarcísio Alves; PIRES, Geovana; BENDAHAN, Lilian. **Sistema de informação do Estado: a importância da informação sistematizada e georeferenciada**. Disponível em: <[www.mentorbr.com/idesp/downloads/ Livro\\_Idesp\\_ Conteúdo.pdf](http://www.mentorbr.com/idesp/downloads/Livro_Idesp_Conteúdo.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2011.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis Ribeiro. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: [s.n] 2002.

REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, ano 18, n.51, p.21-30, 2003.

ROCHA, José Carlos. **A sociedade como universo de todas as comunicações possíveis**. Líbero, ano 6, n. 11, v. 6, 2004.

SANCHES, Osvaldo M. **Processo orçamentário Federal**: Problemas causas e indicativos de soluções. Disponível em: <[http://apache.camara.gov.br/porta/arquivos/ camara/ internet/ orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artios/Artigo290.pdf](http://apache.camara.gov.br/porta/arquivos/camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artios/Artigo290.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2011.

SANTANA, Ângela. A Reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002.Lisboa. **Anais...**Lisboa, 8-11, oct. 2002.

SANTOS, Luiz Alberto. **Reforma Administrativa no contexto da democracia**. Arko Advice (Ed.), 1997. Mimeografado.

SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. L. dos S. **Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas**. Concurso de ensayo del clad. Caracas, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza. A contribuição dos economistas ao estudo da administração política: o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo. **O & S**, v. 10, n.28, 2003.

SANYAL, Bishwapriya. Planning as anticipations of resistance. **Planning theory**, 2005. Disponível em: <<http://plt.sagepub.com/content/4/3/225>>. Acesso em: 27 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Déjà-vu. **Planning theory**, 2007. Disponível em: <<http://plt.sagepub.com/content/6/3/327>>. Acesso em: 27 set.2011

SCHNEIDER, Anne Larason. Pesquisa avaliativa da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília, DF: UNB, 2010.

SCHWARTZMAN, S. **Desempenho e controle na reforma administrativa**: Brasília, DF: ENAP, 2001. (Texto para discussão n.8).

SEIBEL, José Erni; GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz. **Concepção do Estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas**. Disponível em:< [buscatextual. cnpq. br/ buscatextual/ visualizacv.do?metodo](http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo)>. Acesso em: 25 out. 2011...

SENGHAAS, Dieter; NARR, Wolf-Dieter; NASCHOLD, Frieder. **Análise de sistemas, tecnocracia e democracia**. Textos sobre a discussão teórica na ciência política alemã. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1974. Mimeografado.

SILVA, Jomara Alves da. **Modernização no planejamento e na estrutura de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais para garantir a qualidade na prestação dos serviços**. [20--]. Disponível em: <[www. seplag. rs.gov.br/download.asp?nomeArq...08\\_Jomara\\_Alves](http://www.seplag.rs.gov.br/download.asp?nomeArq...08_Jomara_Alves)>. Acesso em 23 nov. 2011.

SILVA, Jomara A. da; BERNARDI, Mônica; JORGE, Maria Aparecida. Avaliação de desempenho individual. In: VILHENA, Renata al. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SILVA. Maria Ozarina da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos**. In: SILVA (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**, 2001, p.37-93.

SILVA, Pedro Luis Barros (Coord.) **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**: relatório final. Programa de Apoio à Gestão Social do Brasil. Campinas: NEPP; UNICAMP, 1999.

SILVA, Pedro Luis Barros; COSTA, Nilson do Rosário. Avaliação de políticas públicas na América do Sul. Avaliação de programas públicos: uma estratégia de análise. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5., 2000.Santo Domingo. **Anais...** Santo Domingo, out. 2000.

\_\_\_\_\_. **A avaliação de programas públicos**: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório Técnico. Brasília: IPEA, 2002.

SILVA, Ricardo Toledo. **Eficiência e eficácia da ação governamental**: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Relatório Técnico. Brasília: IPEA, 2002.

SOARES, Ana T.N. **Comunicação e Organização**: uma reflexão teórica acerca de uma interserção possível e necessária. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO: intercom. 29., 2006. Brasília, DF. **Anais..** Brasília, DF: UnB, set. 2006.

SOARES, Alice V. et al. **As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais**: a experiência do Estado do Pará (1991-2002), 2004.

SOUZA, Celina. **Instituições políticas estaduais em um contexto federativo coalizões eleitorais e ajuste fiscal**. Niterói, RJ: Notas de Pesquisa, 2002.

\_\_\_\_\_. O estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, fev., 2003a.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, n.39, p11-24, 2003b.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 8, n.16, p.20-45, jul./dez, 2006. (Versão ampliada de texto publicado em 2003).

\_\_\_\_\_. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto et al. (Org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

STEINBRENNER, Rosane; HURTIENNE, Thomas; POKORNY, Benno. Participação e Comunicação: dilemas e desafios ao desenvolvimento. In: CASTRO et al. (Org.). **Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais**. Belém: NAEA; UFPA, 2007.

STOCKINGER, Gottfried. **A sociedade da comunicação**. O contributo de Niklas Luhmann. RJ: Papel virtual, 2003. Disponível em: <www.papelvirtual.com.br>. Acesso em: 27 set. 2011

TALVITIE, Antti. Theoryless planning. **Planning theory**, 2009. Disponível em: <http://plt.sagepub.com/content/8/2/166>. Acesso em: 27 set. 2011.

TAYLOR, Nigel. **Planning theory and philosophy of planning urban studies**. 17:159-68, 1980.

TEIXEIRA, Alberto. **Alternativas de planejamento do desenvolvimento**. Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN). Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE). Mimeografado

THOENING, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v.51, n.2, p.54-70, abr./jun., 2000.

\_\_\_\_\_. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. **RAP**, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 9-36, 1967-2007, 2007.

THOMAS, M.J. The procedural planning theory of A. Faludi. In: PARIS, C. (Ed.). **Critical readings in planning theory**. Oxford: Pergamon Press, 1982.

TILI, Minna. Strategic political: exploring the qualitative change in the role of ministers after NPM reforms. In: **International review of administrative sciences**. Disponível em: <<http://ras.sagepub.com/content/73/1/81>>. Acesso em: 23 set. 2011.

TREVISAN, Andrei Pittol; Bellen, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n.3, p.529-50, maio/jun. 2008.

UNDERWOOD, J. Town planners in search of a role. **Occasional Paper n.6**. School for Advanced Urban Studies. University of Bristol, 1980.

VALENTE, Ana Paola de M. Amorin; DUMONT, Lígia M. Moreira. Controle Público e Orçamento Federal: avaliando o papel do SIAFI. **Informática Pública**, v.5, n. , p.49-64, 2003.

VALLEJOS, Arturo. **Es Possible una Teoria en la sociedade para la observacion de America Latina?** Entrevista com Javier Torres Nafarrate sobre la propuesta teorica de Niklas Luhmann. Disponível em: <[scielo.unam.mx/pdf/anda/v1n2/v1n2a11.pdf](http://scielo.unam.mx/pdf/anda/v1n2/v1n2a11.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2011.

VANDERSTRAETEN, Raf. Parsons, Luhmann and the theorem of double contingency. In: **Journal of classical sociology**. Disponível em: <<http://jcs.sagepub.com.br/content/2/1/77>>. Acesso em: 27 set. 2011.

VASCONCELLOS, Maria José E. **Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência**. Campinas, São Paulo: Papirus, 2002.

VILHENA, Renata et al. (Org.). O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: EDUFMG, 2006.

WEST, Marco Antônio Moreira. **Planejamento Estratégico: a influência da Tecnologia da Informação e da Análise de stakeholders na implementação de estratégias públicas**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: [www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/publicações/.../46.ht...](http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/publicações/.../46.ht...). Acesso em: 21 set. 2011.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. 2004. São Paulo: Editora Gente, 2004.

WOERKUM, Cees van; AARTS, Noelle; HERZELE, Ann van. Changed planning for planned and unplanned change. **Planning theory**, 2001. Disponível em: <http://pl.sagepub.com/content/10/2/144>. Acesso em: 27 set. 2011.

YIFTACHEL, Oren. Towards a new typology of urban planning theories. **Environment and planning B: Planning Design**. v.16, p.23-29, 1989.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO JUNTO À ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA ESTADUAL**

**IDENTIFICAÇÃO**

**Cargo/Função:** \_\_\_\_\_ Titular de órgão (secretário de estado, presidente, diretor-geral)

\_\_\_\_\_ Período:

\_\_\_\_\_ Secretário Adjunto. Período: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Diretor, coordenador, gerente, assessor. Período: \_\_\_\_\_

Área setorial: \_\_\_\_\_

**Vinculação ao Estado:** \_\_\_\_\_ funcionário efetivo

\_\_\_\_\_ não pertence ao quadro de funcionários efetivos (DAS)

**PESQUISA**

**1. A partir de 2005, os planos plurianuais formulados no âmbito do executivo paraense passaram por processos anuais de avaliação. Pergunta-se:**

1.1 O Sr./Sra. tem conhecimento desse fato? \_\_\_\_\_ Sim; \_\_\_\_\_ Não.

1.2 O Sr./Sra. tiveram acesso aos relatórios de avaliação? \_\_\_\_\_ Sim; \_\_\_\_\_ Não.

1.2.1 Em caso afirmativo, de qual período? \_\_\_\_\_ 2004-2007; \_\_\_\_\_ 2008-2011;  
\_\_\_\_\_ ambos.

**2. Caso o Sr./Sra. tenha lido os relatórios de avaliação, pergunta-se:**

2.1 Os resultados apresentados nos Relatórios de Avaliação dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 foram ou estão sendo utilizados para ampliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações dos programas? \_\_\_\_\_ Sim; \_\_\_\_\_ Não.

2.2 Cite uma situação na qual os resultados da avaliação foram incorporados ao processo de gestão de sua organização:

\_\_\_\_\_

**3. No caso de não utilização dos resultados da avaliação no processo de gestão de sua organização, cite a razão principal para esse fato:**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**4. Recentemente, a SEPOF realizou a avaliação dos anos 2009 e 2010 no âmbito do PPA 2008-2011. Pergunta-se:**

3.1 O Sr./Sra. teve conhecimento desse fato? \_\_\_\_\_ Sim; \_\_\_\_\_ Não.

**5. Caso deseje, faça comentários adicionais sobre o uso/não uso da avaliação dos programas dos planos plurianuais em sua organização:**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**APÊNDICE B - TEORIA DO PLANEJAMENTO: TIPOLOGIAS RECENTES**

<b>AUTOR</b>	<b>TIPOLOGIA</b>
Faludi (1973; 1987):	Tipologia dominante até os anos 1980. Distinção entre dois tipos de teorias: (a) substantiva, baseada em valores e conteúdos, relacionada à emancipação do indivíduo; e (b) procedimental, de caráter instrumental. Defendia que o objeto do planejamento era procedimental.
Thomas (1982), Paris (1982) e Reade (1987)	Críticos de Faludi assumiram o planejamento como apolítico e técnico.
Friedmann (1987), Healey et. al (1979), Underwood (1980)	Oposição à tipologia de Faludi. Pluralismo teórico.
Healey et al. (1979)	Posições teóricas da teoria do planejamento nos anos 1970: o planejamento social e o planejamento <i>advocacy</i> foram colocados como desenvolvimento da teoria de planejamento processual, apoiado no fundamento de que esta teoria é orientada por objetivos do bem-estar social.
Hudson (1979)	Identificou cinco abordagens: (a) Synoptic; (b) Incremental; (c) de Transação; (d) Advocay (defesa); e (e) planejamento Radical (SITAR).
Nigel Taylor (1980)	Propôs uma alternativa para a distinção material-processual: teorias sociológicas (baseadas na empiria) e questões filosóficas (ideológicas e normativas).
Cooke (1983)	Argumentou que a distinção material-processual era falsa. Apresentou três tipos de teoria do planejamento: (a) processo do desenvolvimento; (b) processo do planejamento; e (c) teorias do Estado.
John Friedmann (1987)	Identificou quatro tradições do planejamento: (a) policy analysis; (b) aprendizagem social; (c) reforma social; e (d) mobilização social.
Oren Yiftachel (1989)	Criticou as tipologias anteriores com os seguintes argumentos: (a) falham no arranjo procedimental-material e em reduzir explanação-prescrição; (b) comportam-se como competidores; e (c) não apresentam limites claros entre os campos de investigação do planejamento.  Aceitou as teorias material e processual, mas argumentou que não existe relação de dominação entre elas. Baseia- em um ponto de vista linear e progressivo de desenvolvimento da teoria de planejamento. A teoria procedimental é mais normativa (prescritiva) enquanto que teoria analítica é mais expositiva.
Análise weberiana	Abrange pluralismo e neo-pluralismo.

Fonte: ALLMENDINGER, 2002. Elaborado pela autora



**APÊNDICE C – SÍNTESE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES)**

<b>PASSOS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
1. Definição do problema e do Plano para enfrentá-lo	(a) Identificar o placar ou marcador do jogo, o Vetor do Problema (VDP) e as causas; (b) construir o fluxograma e a Árvore do problema; (c) formular os cenários e a Árvores das Apostas; e (d) enumerar as surpresas possíveis e formular os planos de contingência pertinentes.
2. Identificação do jogadores	(a) Identificar os jogadores em evidentes, potenciais; (b) verificar possibilidade de criar jogadores favoráveis; e (c) estudar o código operacional dos jogadores mais importantes.
3. Matriz inicial de Motivações e Matriz de Afinidades	(a) Precisa apoios, rejeições e indiferenças com relação às operações do Plano; (b) construir a Matriz de Afinidades, verificando apoios e rejeições relacionados à amizade/inimizade dos atores, independentes das operações; e (c) verificar possibilidade de mudanças no desenho inicial, i.e., não assumir a Matriz de Motivações como um dado, nem a Matriz de Afinidades como rígida.
4. Visão global: meta-estratégias	Verificar: (a) o prazo de viabilidade do Plano de interesse; (b) a relação consenso <i>versus</i> força e motivações <i>versus</i> mudança; (c) construir o triângulo estratégico na situação inicial com bases nas seguintes questões: (1) com quem? (aliança, força e operações); (2) Para quê? (projeto mínimo não negociável); (3) quais são os meios estratégicos aplicáveis? (entrelaçamento entre tática e estratégia); (4) qual é a probabilidade do êxito? (resultado da combinação das respostas às questões anteriores, vinculadas às relações aliança-objetivo, força e pressões e à probabilidade do êxito); (d) possibilidades de alianças (mudanças e conseqüências no marco ético-ideológico e nas afinidades); e (e) decidir sobre as operações o que renunciar e as que vai lutar com boa estratégia.
5. Elasticidade do marco ético-ideológico dos atores	Identificar a elasticidade do marco ético-ideológico de cada ator, que é sensível às pressões e expressa-se pela ampliação ou estreitamento de fronteiras.
6. Dosagem da meta-estratégia	(a) Calcular o intercâmbio de problemas produzido por diferentes tipos de alianças (perdas no marco ético-ideológico <i>versus</i> ganhos na probabilidade de êxito); (b) cálculo anterior <i>versus</i> possibilidade de acumular mais força; (c) verificar o limite favorável das alianças (votos, imagem, controle de recursos); e (d) orientar a meta-estratégia segundo esta análise.
7. Identificar o VCR do jogo	(a) Identificar os recursos a serem controlados para produzir ou impedir a produção das operações do Plano (VCR do jogo); e (b) construir a Matriz de Operações (VCR), distinguindo recursos críticos para a decisão, operação transitória e reprodução estável da operação, quais são controlados pelos atores.
8. Definir a Matriz de Vetores e os Vetores de	(a) Dos atores atuais e evidentes; (b) verificar o que os atores emergentes podem controlar; (c) analisar a vulnerabilidade dos atores;

PASSOS	DESCRIÇÃO
Peso dos atores	e (d) definir os limites de ética da estratégia.
9. Análise da viabilidade atual das operações	(a) Aplicar o modelo de análise de viabilidade do PES; e (b) classificar as operações: consenso, conflitivas mas viáveis, altamente conflitivas mas viáveis e inviáveis na situação inicial.
10. Identificação das variáveis críticas da estratégia	Analisar em que se baseia o problema da inviabilidade: (a) precisar os atores; (b) o contexto do jogo; (c) os aspectos parciais do desenho das operações que geram conflito (quais são negociáveis?); (d) verificar possibilidade de respostas efetivas às causas; (e) identificar forças e fraquezas dos adversários; e (f) identificar o marco ético-ideológico dos adversários principais. Avaliar a situação antes de dar prosseguimento à análise, pois o contexto está fora de controle de quem planeja.
11. Ensaio de trajetórias	(a) Explicitar as restrições (técnicas, legais, econômicas etc.); (b) construir a pior trajetória possível; (c) conceber uma boa ou a melhor trajetória; (d) identificar que atores e que operações requerem algumas operações OK; e (e) examinar duas ou três das melhores trajetórias questionando quais são as mais eficazes.
12. Avaliação do segmento crítico das trajetórias	(a) Formular hipóteses sobre a mudança situacional de cada uma das melhores trajetórias; (b) construir um quadro comparativo relativo às características das situações (1) exigidas pela viabilidade das operações e (2) a mais favorável permitida pela trajetória; e (c) avaliar se a melhor trajetória é suficientemente boa para construir viabilidade para as operações inviáveis.
13. Simulação estratégica	Melhorar a qualidade da estratégia expressa em cada trajetória, considerando: (a) a crítica estratégica; (b) o jogo formal; e (c) o jogo informal.

Fonte: MATUS, 1996b. Elaboração da autora.

## APÊNDICE D - ABORDAGENS DO FUNCIONALISMO SISTÊMICO

Autor	Características Principais
<b>Funcionalismo Clássico</b>	
Herbert Spencer	Ponto central: analogia da sociedade com organismo vivo; sociedade como sistema social e como organismo relativamente estável; leis sociais naturais; funções e integrações entre as partes do sistema; “darwinismo social”.
Emile Durkheim	Caráter sistêmico-funcionalista-normativo. Ponto central: tratamento dos fatos sociais como coisas; causalidade no estudo dos fatos sociais com objetividade, neutralidade e empirismo sociológico; a realidade dada é externa ao observador, i.e., a sociedade está acima dos indivíduos e as explicações estão na sociedade e não na natureza humana: a sociedade não é a soma dos indivíduos, mas uma realidade específica, própria, denominada de totalidade. Distinção entre fenômenos sociais (conceito funcionalista): - normal: funcionalidade e utilidade; adaptado ao meio (embora não atribua diretamente à função ou à utilidade o estado de normal). - patológico: prejudica a estabilidade do sistema e perturba a adaptação ao meio. Influencia o pensamento sociológico norte-americano (estudo empírico quantitativo da realidade social).
Bronislaw Malinowski	Define a função a partir da satisfação de uma necessidade.
Radcliffe-Brow	Conceito de coerência funcional: enfatiza a interrelação entre os diferentes elementos de um sistema social (interdependência das partes).
Robert Merton	Deteve-se mais no conceito de função: contribui para a adaptação ou o ajuste de dado sistema; disfunções atrapalham a adaptação. Distinção entre: - função manifesta: conseqüências objetivas para adaptação ou ajuste do sistema; e intenções subjetivas dos elementos do sistema. - função latente: conseqüências não compreendidas e inesperadas.
Talcott Parsons	Figura central na teoria sociológica funcionalista e um dos precursores da Teoria Geral dos Sistemas. Pretensão de recuperar para o funcionalismo o papel de “teoria geral”, em oposição ao empirismo norte-americano Ponto central: noção de ação social - estruturas e processos por meio dos quais os homens executam ações concretas; interrelação entre os diferentes elementos que compõem uma ação social, formatando uma totalidade complexa, um sistema de ação. O sistema de ação social global é formado por três subsistemas: cultural (valores, crenças, gosto etc. dos atores); social (interrelação/interação entre os atores individuais); personalidade (construtos individuais). Estes subsistemas são ambientes da ação social. O sistema de ação social: - é aberto: pois permuta com os sistemas cultural e da personalidade; - tem limites: existe uma diferença entre estrutura e processos internos ao sistema com relação aos exteriores – noção de estrutura; - os processos internos ao sistema tendem a manter-se: noção de estabilidade, que implica em suprimento de determinadas necessidades, ou seja, na existência de funções; - os processos internos representam as atividades de mudança e evolução que obedecem às regras estruturais e funcionais.
Ludwig Bertalanffy	Teoria Geral dos Sistemas (TGS): pretende ser aplicável a qualquer sistema; isomorfismo a partir das leis da natureza. Influência crescente em diferentes campos da ciência, constitui ponto de inflexão no funcionalismo sociológico: surgimento de novas abordagens. Trabalhou com conceitos de diversas áreas: complexidade, totalidade, sistema, função, interação e sinergia, utilizando conhecimentos da física, química e biologia. Preocupa-se

Autor	Características Principais
<b>Funcionalismo Clássico</b>	
	<p>com o próprio sistema e não com suas funções; utiliza modelos cibernéticos.</p> <p>Pressupostos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a realidade é complexa e integrada (todos os elementos são interligados); centra-se na descrição das estruturas e relações entre os elementos do sistema, e deste com o ambiente; abordagem não disciplinar, pois a realidade é sistêmica; “o todo é maior que a soma das partes”: os elementos operam juntos e produzem algo maior que a soma das partes. Esta idéia de “totalidade” foi abordada anteriormente pela dialética marxista, por Durkheim e pelos funcionalistas clássicos.</li> </ul> <p>O sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- é um conjunto de elementos relacionados e organizados sinergicamente com uma finalidade (interação);</li> <li>- é aberto: existem dentro de outros sistemas e, por isso, recebem interação com o ambiente e recebem algo (energia, informação etc.);</li> <li>- tem mecanismo de retroalimentação e de informação que permite a adaptação e o equilíbrio dinâmico (homeostase), reagindo ao desequilíbrio.</li> </ul>
<b>Paradigma da complexidade</b> (Física quântica, teoria do caos, termodinâmica do não equilíbrio e sistemas autopoieticos)	
Heinz Von Foerster	Aprofundou estudos sobre causalidade circular, auto-referência e o papel organizador do acaso (conhecimentos de biologia e cibernética).
Humberto Maturana e Francisco Varela	Introdução do conceito de <i>autopoiesis</i> nos sistemas biológicos como característica de auto-organização dos sistemas vivos. Análise centrada nos mecanismos e processos de auto-produção e auto-organização do sistema.
Jaques Monod	Estudos no campo da bioquímica celular, no campo da reprodução de células (“cibernética microscópica”).
Ilya Prigogine	Teoria das estruturas dissipativas (física quântica).
Edgar Morin	Generalização do paradigma da complexidade para todos os campos do conhecimento (obra: O Método)

Fonte: SOUZA, 2001; VACONCELLOS, 2002. Elaborado pela autora.

Nota: Segundo SOUZA (2001, p.4), em linhas gerais, o funcionalismo sistêmico caracteriza-se por três elementos fundamentais: (a) a noção de sistema e a concepção da sociedade como sistema social (categoria sistema); (b) analogias entre os sistemas das ciências naturais com os sistemas sociais, criando leis e conceitos sociais naturais que resultam na compreensão da sociedade como organismo vivo e na definição de sistemas como abertos que interagem com seu meio (categoria sociedade organismo biológico); e (c) a concepção de categorias funcionais para fins de manutenção da estabilidade dos sistemas sociais (categoria função).

## APÊNDICE E - ACOPLAMENTO ESTRUTURAL

A explicação de Luhmann para a retirada do homem dos sistemas sociais reside no estabelecimento de relações intersistêmicas entre os sistemas psíquicos e sociais, denominada de acoplamento estrutural.

O acoplamento estrutural é um mecanismo no qual um sistema utiliza as estruturas de outro sistema para colocar em funcionamento seus próprios elementos, sem com isso confundir ou misturar os limites entre eles, preservando o sistema e configurando-se como uma relação intersistêmica duradoura ou temporária.

O acoplamento estrutural não opera apenas como um “ruído” ao outro sistema, mas atua como uma ferramenta que auxilia o funcionamento das operações internas do sistema, embora estas operações sejam construídas de forma autônoma, dentro das fronteiras do sistema, assumindo um significado diferente do sistema original (NEVES, 2005, p. 53-60). Na situação de acoplamento estrutural, um dado sistema (social ou psíquico) utiliza elementos de outro sistema para operar seus próprios processos comunicativos internos, ou seja, existe uma espécie de “relação contratual” entre os sistemas, segundo a qual um sistema presta serviço a outro sistema, emprestando suas estruturas para viabilizar os processos comunicativos do sistema em questão.

O sistema social, ao emprestar as estruturas de outro sistema, não precisa obrigatoriamente conhecer a organização interna do sistema que lhe presta serviço. Na verdade, esse conhecimento é muito raro entre os sistemas, quase sempre é inexistente, uma vez que os códigos de comunicação utilizados pelos diversos sistemas são variados e específicos a cada um deles, ou seja, “os processos de dotação de sentido, de formação de repertório de processos comunicativos e operações internas são isolados e inacessíveis de um ao outro” (NEVES, 2005, p.54).

Por exemplo: Luhmann, ao desenvolver a teoria de sistemas sociais, opera por meio de um processo comunicativo específico que corresponde ao código binário do sistema ciência (válido/não válido), e o faz por meio de acoplamento com o sistema psíquico, que tem como elemento interno de funcionamento o pensamento.

Desse modo, genericamente, embora exista comunicação entre sistemas, não existe comunicação entre os sistemas funcionais, pois os códigos comunicativos são diferenciados (poder, dinheiro, verdade, fé etc.) e não são reconhecíveis e compreendidos no âmbito de outros sistemas funcionais. Este fato torna as situações de acoplamento estrutural “invisíveis” para os sistemas envolvidos, pois o sistema acoplado não participa da produção dos elementos internos do sistema ao qual se encontra acoplado, e vice-versa; por essa razão, os sistemas envolvidos não percebem ou não refletem sobre a existência da relação intersistêmica. Apenas a organização opera em vários sistemas sociais ao mesmo tempo, de onde deriva a importância da organização como sistema social.

Por outro lado, essas relações intersistêmicas podem perturbar ou “irritar” o(s) sistema(s) envolvido(s), pois: (a) as estruturas de outros sistemas funcionam como elementos complementares à operação do próprio sistema; e (b) essas estruturas, tomadas de empréstimo, surgem como informações desorganizadas do ambiente ao sistema. Neste sentido, existem diferentes formas de relações entre os sistemas que variam de fraco a fortemente acoplados, e configuram-se como imprescindíveis para a existência e sobrevivência de vários sistemas.

Essa relação é claramente visualizada entre os sistemas biológico e psíquico, uma vez que um necessita do outro para existir, havendo uma condição de reciprocidade para a existência de ambos; o mesmo ocorre com relação aos sistemas psíquico e social, pois o primeiro é condição de existência do segundo.

Além disso, em virtude do fechamento operacional - característica dos sistemas sociais autopoieticos - as operações sistêmicas processam-se internamente, sem influência do meio, resultando no desenvolvimento autônomo do sistema social. Este fato é um dos causadores de conflito e desestabilização desse tipo de sistema, ao mesmo tempo em que atua como estímulos benéficos ao desenvolvimento do sistema, pois “sistemas complexos requerem um alto grau de instabilidade para permitir uma reação continuada a si próprios e seus ambientes, e eles precisam reproduzir continuamente esta instabilidade” (LUHMANN, 1984, p. 501 apud NEVES, 2005, p.55; LUHMANN, 2006b).

Dependendo do grau de maturidade ou complexidade do sistema, estes podem agir com maior ou menor desenvoltura diante do ambiente, oferecendo maior ou menor abertura às irritações ambientais, passíveis de serem internalizadas e selecionadas como informações;

estas, quando internalizadas, propiciam alterações internas ao sistema, provocando o seu desenvolvimento.

Desse modo, quanto mais consolidado o sistema, mais ele tem capacidade de utilizar a estrutura de outro sistema, via acoplamento estrutural, funcionando de modo totalmente diverso do seu ambiente e do sistema ao qual se encontra acoplado.

O acoplamento estrutural é importante no processo de estabilidade e evolução do sistema, uma vez que:

(a) é uma necessidade resultante da diferenciação funcional dos sistemas, pois o sistema precisa, ao mesmo tempo, delimitar as fronteiras e manter sua característica funcional e sua relação com o ambiente;

(b) estimula, constantemente, a evolução do sistema ao qual está acoplado, por meio das “irritações” (fricções entre as fronteiras dos sistemas), mesmo quando, indiretamente, produz maior ou menor irritação que podem ser “mais” ou “menos” selecionadas como informação para os processos comunicativos internos dos sistemas;

(c) as irritações mútuas entre os sistemas provocam evoluções recíprocas, pois, embora autopoieticos, os sistemas acoplados observam os sentidos produzidos em cada um dos sistemas, de forma que não existe mistura de *autopoiesis* entre os sistemas acoplados;

(d) a suspensão do acoplamento estrutural não altera as variações internas dos processos comunicativos, mas, em algumas situações, interrompe ou impede a realização de processos comunicativos dentro de um sistema, provocando até o seu desaparecimento. Por exemplo: cérebro (sistema biológico) e consciência (sistema psíquico), sem este acoplamento não existe consciência; e no caso de acoplamento dos sistemas sociais com os sistemas psíquicos (consciência), os primeiros não precisam levar em conta os elementos da consciência (pensamentos) para realizar suas operações;

(e) existe uma relação de assimetria entre os sistemas sociais e psíquicos, uma vez que estes existem independentemente da existência da comunicação que rege o primeiro sistema.

## APÊNDICE F - PARÂMETROS DE NORMATIZAÇÃO DO PPA

O Decreto Federal nº. 2.829/98 e a Portaria nº. 42/99 normatizaram o PPA com a seguinte composição:

- Objetivos estratégicos: vinculados aos propósitos governamentais;
- Macro-objetivos: desdobramento dos objetivos estratégicos que conformam as grandes linhas da ação governamental;
- Programas: unidade de gestão, integrada por ações, que objetivam a solução de problemas identificados pela sociedade ou o atendimento de demandas sociais (mudança na lógica da alocação de recursos e da responsabilização);
- Ação: divide-se em projetos (operações de tempo limitado) e atividades (operações realizadas de modo contínuo no tempo), que resultam na produção de bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade ou ao Estado. Toda Ação tem produtos finais definidos, com quantificação de metas e custos;
- Indicadores: elemento capaz de medir o efeito das ações sobre o problema, permitindo assim, mensurar os resultados alcançados com a execução do programa. Com os indicadores, descreve-se a situação atual (*ex-ante*) e a desejada depois da realização do programa (*ex-post*);
- Público-alvo: segmentos da sociedade que se beneficiam diretamente com a execução do programa.

O PPA, em geral, é formado pela Mensagem (síntese da orientação estratégica; cenário macroeconômico; objetivos gerais estratégicos e as prioridades de governo; macro-objetivos; demonstrativo de cálculo dos recursos disponíveis; descrição dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas); Projeto de Lei (contém disposições preliminares e capítulos referentes à gestão, avaliação e revisão do plano); e Anexo (descrição dos programas e respectivas despesas de natureza correntes e de capital).



### APÊNDICE G - TIPOLOGIAS DE AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DO TEMPO

Tipologia	Característica
<p><i>Ex-ante facto</i> ou Avaliação Inicial ou Predição</p>	<p>Realizada antes de iniciar a elaboração do programa (<i>análises custo/benefício; custo/efetividade; e taxas de retorno econômico dos investimentos</i>), visa antecipar aspectos a serem considerados no processo decisório (COHEN; FRANCO, 2011; TREVISAN; BELLEN, 2008).</p> <p>Orienta-se por três princípios: pertinência, coerência e rentabilidade econômica do programa (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).</p> <p>Estimuladas e induzidas por organismos multilaterais de financiamento, especialmente em projetos de infraestrutura e desenvolvimento urbano (LOBO, 1998).</p>
<p><i>Ex-post facto</i> ou Somativa</p>	<p>Para alguns autores, é realizada durante ou após a execução do programa, mas a maioria da literatura considera apenas após a implementação do programa (<i>avaliações de processo e de impacto</i>). Busca obter elementos quantitativos e qualitativos para orientar decisões (COHEN; FRANCO, 2011). Estuda a eficácia e o julgamento do valor geral do programa, por isso, a credibilidade dos achados é mais importante que a aplicação direta dos resultados (LOBO, 1998; ALA-HARJA; HELGASON, 2000; TREVISAN; BELLEN, 2008).</p> <p>GESTÃO: é realizada durante a execução do programa, com o objetivo de levantar informações, avaliar mudanças situacionais e subsidiar alterações; contínua, concorrente, monitoração ou concomitante (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).</p> <p>DEPOIS: quando o programa alcança pleno desenvolvimento (avaliações de processo e de impacto); difere da avaliação de fim de programa, realizada após a execução do programa; e objetiva avaliar a eficiência, produtos, efeitos e impactos (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).</p>
<p>Intermediária ou Formativa</p>	<p>A avaliação ocorre durante o processo de implementação do programa, como meio para adquirir mais conhecimento e dar suporte ao processo de gestão; a ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados (BROWNE; WILDAVSKY, 1984 apud SILVA, 2001; ALA-HARJA; HELGASON, 2000; TREVISAN; BELLEN, 2008).</p>
<p>Retrospectiva</p>	<p>Refere-se ao desempenho de um programa realizado no passado (BROWNE; WILDAVSKY, 1984 apud SILVA, 2001).</p>
<p>Prospectiva</p>	<p>Indica como poderá ser o desempenho de um programa no futuro (BROWNE; WILDAVSKY, 1984 apud SILVA, 2001).</p>
<p>Contínua</p>	<p>Envolve dois tipos de avaliação: a formativa e a retrospectiva (BROWNE; WILDAVSKY, 1984 apud SILVA, 2001).</p>

Tipologia	Característica
Integrativa	Ocorre antes e depois da implementação do programa (BROWNE; WILDAVSKY, 1984 apud SILVA, 2001).

Fonte: AGUILAR; ANDER-EGG (1994); ALA-HARJAR; HELGASON (2000); COHEN; FRANCO, (2011); BROWNE; WILDAVSKY (1984, apud SILVA (2001, p.54-55); TREVISAN; BELLEN (2008). Elaborado pela autora (2011)

#### APÊNDICE H - TIPOLOGIA DE AVALIAÇÃO QUANTO À PROCEDÊNCIA DO AVALIADOR

Tipologia	Característica
Interna	Realizada no interior do sistema ou da instituição gestora do programa; pode ser formulada por pessoas que não estão vinculadas à formulação/execução dos programas. <u>Vantagem:</u> menor possibilidade de resistência e grande conhecimento do objeto avaliado. <u>Desvantagem:</u> pode apresentar menor objetividade em razão do envolvimento do avaliador e da relação entre avaliador e avaliado.
Externa	Realizada por pessoas que não pertencem ao sistema ou ao programa, em geral, especialistas. <u>Vantagem:</u> isenção e objetividade dos avaliadores externos; permite comparar resultados de diferentes avaliações. <u>Desvantagem:</u> os avaliadores podem não dominar a realidade do objeto da avaliação.
Mista	Procura combinar os dois tipos de avaliação (externa e interna), superando os limites e preservando as vantagens de ambas.
Participativa	Direcionada a reduzir a distância entre avaliadores e beneficiários; requer a participação da sociedade em todo o processo de avaliação (planejamento, execução, avaliação etc.), por essa razão é usada em pequenos projetos.
Autoavaliação	Realizada por pessoas envolvidas diretamente na execução do programa.

Fonte: COHEN; FRANCO, (2011); AGUILAR; ANDER-EGG, (1994); SILVA (2001, p.55-56). Elaborado pela autora (2011).

### APÊNDICE I - TIPOLOGIA QUANTO AO CONTEÚDO DA AVALIAÇÃO

Conteúdo ou objeto da avaliação	Características
Pseudo-avaliação	“Estudos controlados” que não utilizam procedimentos e técnicas de avaliação; são realizados para manter ou obter influência, poder, dinheiro, imagem política etc.
Quase-avaliação	Refere-se a questões de mérito; são ignoradas variáveis contextuais que afetam a implementação, por isso não permitem formular um juízo valorativo.
Avaliação centrada nos objetivos (quase-avaliação)	“Centra-se nos objetivos formais previamente estabelecidos, focalizando nos resultados esperados e procurando descobrir quando, ou não, os objetivos foram alcançados, sem questionar seu mérito” (p.60); ignora as relações causais.
Avaliação compreensiva	Visa superar as limitações dos tipos anteriores; “combina avaliação de processos e impactos dos programas, relacionando-os com os objetivos previamente especificados, mas procura identificar variáveis significativas do processo e sua relação com os resultados”; i.e., procura classificar as relações de causalidade, relacionando <i>inputs</i> e processos com <i>outcomes</i> (o que está acontecendo e por quê?).
Avaliação inferencial	É difícil de precisar porque busca fatos da relação causa-efeito e verifica múltiplas fontes de causalidade.
Avaliação livre	Procura encontrar os resultados ocorridos independente dos objetivos pré-fixados; busca os efeitos reais no lugar dos alegados pelos objetivos.
Avaliação multi-objetivo	É mais estruturada que a avaliação livre; identifica a variedade de resultados, tendo como referência os objetivos do programa, mas vai além e identifica os efeitos ou a variedade de impactos.
Avaliação verdadeira	Abordagem mais compreensiva do tema; são avaliados custos e benefícios das alternativas para determinar qual é a política mais competitiva; torna conhecido o mérito da política competitiva.
Avaliação por decisão teórica	“Combina estudos orientados pelos financiadores ( <i>sponser-initiated</i> ) com estudos orientados pelos usuários, podendo produzir um quadro mais amplo de valores” (p.61)
Meta-avaliação (1)	“Avaliação da avaliação”; refinamento do processo de avaliação; pode ocorrer durante ou após a primeira avaliação e avalia o desenho da pesquisa avaliativa, procedimentos e técnicas utilizadas, conclusões da avaliação, revisão da literatura, comparação de programas similares e questiona resultados; é independente e visa elevar a validade, credibilidade e relevância da avaliação, mas apresenta problemas de custo e possibilidades.

Fonte: BROWEN; WILDAVSKY (1984 apud SILVA, 2001, p.59-62). Elaborado pela autora (2011)  
 (1) Trevisan e Bellen (2008), apoiados em Henry (2001), identificam características positivas da meta-avaliação, no sentido de examinarem os impactos verdadeiros da avaliação e as revisões de avaliações pessoais.

#### APÊNDICE J - TIPOLOGIA DA AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DOS DESTINATÁRIOS

Tipologia	Caracterização
Dirigentes superiores	Responsáveis pela elaboração das políticas e programas.
Administradores	Responsáveis pela alocação de recursos para execução.
Técnicos	Responsáveis pela execução dos programas.
Usuários	Interessados nos resultados do programa.
Foco centralizado	Em uma categoria específica de usuários.
Múltipla perspectiva	Diferentes categorias de usuários.

Fonte: COHEN; FRANCO (2011); BROWNE; WILDAVSKY (1984 apud SILVA, 2001, p.57). Elaborado pela autora (2011).

#### APÊNDICE K - TIPOLOGIA DA AVALIAÇÃO DE EM FUNÇÃO DO MÉRITO

Tipologia	Características
Centrada na utilização	Envolve as pessoas que irão implementar os resultados.
Interativa	Inclui os implementadores no ato de avaliar; avaliadores e implementadores, em conjunto, definem o processo de avaliação.
Exploratória	Visa identificar se a política está funcionando e os seus responsáveis.
Aprendizagem	“Parte do entendimento de que é possível que uma mistura de todas as avaliações apontadas anteriormente possa contribuir para a melhoria cumulativa e gradual dos processos, programas e políticas, podendo superar as críticas sobre irrelevância e subutilização da avaliação”.

Fonte: BROWEN; WILDAVSKY (1984 apud SILVA, 2001, p. 62). Elaborado pela autora (2011).

### APÊNDICE L - TIPOLOGIA CONFORME OS TIPOS DE ABORDAGEM

Tipologia	Características
Por objetivo	Clássica. Responde à questão: os efeitos estão de acordo com os objetivos alcançados? Dificuldade: traduzir, em termos operacionais, os objetivos que, em geral, são ambíguos e contraditórios.
Pelos meios empregados	“Visa medir a efetividade global dos dispositivos e maximizar os meios utilizados em apoio aos objetivos” (SILVA, 2001, p.63).
Pelas necessidades fundamentais	Representa um tipo de avaliação livre; não focaliza a relação efeitos/objetivos, mas preocupa-se em saber se os programas satisfizeram as necessidades fundamentais.
Por processos	Orientada pela teoria geral dos sistemas, questiona os processos que estão na origem dos efeitos observados, com a finalidade de entender o programa e ajustá-lo ou reformulá-lo. Entende o programa como estável, delimitado por fronteiras, suscetível ao meio ambiente.
Por atores	Identifica os atores, seus sistemas de valores e suas relações; não se preocupa em otimizar ou maximizar os efeitos resultantes dos objetivos pré-estabelecidos, mas sim em confrontar as estratégias dos atores.

Fonte: BROWEN; WILDAVSKY (1984 apud SILVA, 2001, p. 62-63). Elaborado pela a autora (2011).

### APÊNDICE M - TIPOLOGIA DA AVALIAÇÃO SEGUNDO OS TIPOS DE USO

Tipos de Uso	Função	Situações favoráveis ao uso da avaliação
Instrumental	Tomada de decisão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quando as descobertas da avaliação não são muito controversas;</li> <li>- Quando as mudanças sugeridas não são significativas;</li> <li>- Quando o ambiente do programa apresenta-se estável;</li> <li>- Quando o programa está em crise e não se sabe o que fazer.</li> </ul>
Conceitual	Não implica tomada de decisão	Compreensão da natureza, abrangência e impacto de políticas e programas, por parte dos técnicos locais.

<b>Tipos de Uso</b>	<b>Função</b>	<b>Situações favoráveis ao uso da avaliação</b>
Persuasão	Legitimar uma mudança desejada	Mobilizar apoio para realização de uma mudança necessária em dada política ou programa.
Esclarecimento	Alteração na Agenda governamental	Alteração nas crenças e ações das instituições, a partir do acúmulo de conhecimento de diversas avaliações, impactando redes de profissionais e formadores de opinião.

Fonte: FARIA (2005). Elaborado pela a autora (2011).

#### APÊNDICE N - AVALIAÇÃO: TIPOS E USOS

<b>Tipos de Uso</b>	<b>Função</b>	<b>Situações favoráveis ao uso da avaliação</b>
Instrumental	Tomada de decisão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quando as descobertas da avaliação não são muito controversas;</li> <li>- Quando as mudanças sugeridas não são significativas;</li> <li>- Quando o ambiente do programa apresenta-se estável;</li> <li>- Quando o programa está em crise e não se sabe o que fazer.</li> </ul>
Conceitual	Não implica tomada de decisão	Compreensão da natureza, abrangência e impacto de políticas e programas, por parte dos técnicos locais.
Persuasão	Legitimar uma mudança desejada	Mobilizar apoio para realização de uma mudança necessária em dada política ou programa.
Esclarecimento	Alteração na Agenda governamental	Alteração nas crenças e ações das instituições, a partir do acúmulo de conhecimento de diversas avaliações, impactando redes de profissionais e formadores de opinião.

Fonte: FARIA (2005). Elaborado pela a autora (2011).

### APÊNDICE O - Secretarias Especiais, Principais Funções e Organizações vinculadas

Secretarias Especiais	Principais Funções	Organizações vinculadas
Governo	Acompanhar e avaliar atos expedidos pelo governador e pleitos encaminhados ao governador; articular e coordenar matérias jurídicas e ações relativas ao cerimonial, comunicação social, segurança, e apoio logístico ao governador.	Casa Civil; Casa Militar; Procuradoria Geral do Estado (PGE); Consultoria Geral do Estado (CGE); Auditoria Geral do Estado (AGE); Ação Social Integrada do Palácio do Governo (ASIPAG); e Coordenadoria de Comunicação Social do Governo do Estado.
Gestão	Articular e coordenar o processo de elaboração e execução orçamentária e financeira do governo do Estado; e a implementação do Sistema de Informações Gerenciais (Sistema de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho) e programas de modernização administrativa da gestão pública (eficiência e transparência).	Secretaria Executiva de Administração (SEAD); Secretaria Executiva da Fazenda (SEFA); Secretaria Executiva de Estado de Gestão Orçamentária e Financeira (SEGOF); Imprensa Oficial do Estado (IOEPA); Instituto de Assistência dos Servidores do Estado (IPASEP); Loteria do Estado do Pará (LOTTERPA); e Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará (PRODEPA).
Integração Regional	Articular e coordenar a formulação, o acompanhamento e a avaliação das políticas de infraestrutura e desenvolvimento urbano e a integração socioeconômica e físico-espacial; promover a elaboração de estudos setoriais e espaciais.	Secretaria Executiva de Obras Públicas (SEOP); Secretaria Executiva de Transportes (SETRAN); Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB); Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA); Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB); Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos (ARCON); e Empresa de Navegação da Amazônia (ENASA).
Produção	Articular e coordenar a formulação de diretrizes e políticas voltadas para implementação e consolidação de um modelo econômico com agregação de valor e dinamização do setor produtivo.	Secretaria Executiva de Agricultura (SAGRI); Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM); Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM); Instituto de Terra do Pará (ITERPA); Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER); Centrais de Abastecimento do Pará (CEASA); Banco do Estado do Pará (BANPARA); e Companhia Paraense de Turismo (PARATUR).
Defesa Social	Articular e coordenar a formulação, acompanhamento e avaliação da política de defesa social voltada à integração do sistema de segurança pública.	Secretaria Executiva de Segurança Pública (SEGUP); Secretaria Executiva de Justiça (SEJU); Corpo de Bombeiros Militar (CBM); Defensoria Pública do Estado do Pará; Polícia Civil; Polícia Militar do Pará (PMPA); Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará; Superintendência do Sistema Penal do Estado do Pará (SUSIPE); Instituto de Metrologia do Pará (IMEP); Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN); e Centro de Perícias Científicas Renato Chaves.
Proteção Social	Coordenar a formulação da política de proteção social e políticas direcionadas à saúde, assistência social, trabalho, criança e adolescente.	Secretaria Executiva de Saúde Pública (SESPA); Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social (SETEPS); Hospital Ofir Loyola (HOL); Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará; Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará (HEMOPA); Hospital de Clínicas Gaspar Viana; e Fundação da Criança e do Adolescente do Pará (FUNCAP).
Promoção Social	Coordenar a formulação, o acompanhamento e a avaliação das políticas de educação, cultura, esporte e lazer.	Secretaria Executiva de Educação (SEDUC); Secretaria Executiva de Cultura (SECULT); Secretaria Executiva de Esporte e Lazer (SEEL); Universidade do Estado do Pará (UEPA); Fundação de Telecomunicações do Pará (FUNTELPA); Fundação Cultural do Pará Tancredo Neves (CENTUR); Fundação Carlos Gomes (FCG); Fundação Curro Velho (FCV); Conselho Estadual de Educação. Instituto de Artes do Pará (IAP)

Fonte: Lei nº. 6.212/99. Elaborado pela autora (2011).

**APÊNDICE P – ÓRGÃOS E RESPECTIVAS COORDENAÇÕES SETORIAIS.**

<b>Organizações</b>	<b>Organizações vinculadas</b>
Gabinete do Governador	Casa Civil; Casa Militar; Procuradoria-Geral do Estado; Consultoria Geral do Estado; Auditoria Geral do Estado; Ação Social Integrada ao Palácio de Governo; Coordenadoria de Comunicação Social do Governo; Defensoria Pública do Estado; Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos.
Secretaria de Estado de Administração	Imprensa Oficial do Estado (IOEPA); Instituto de Assistência aos Servidores do Estado (IASEP); Empresa de Processamento de Dados do Pará (PRODEPA); Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará (IGEPREV).
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional	Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA); e Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB).
Secretaria de Estado de Agricultura	Instituto de Terras do Pará (ITERPA); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER); Centrais de Abastecimento do Estado do Pará (CEASA); Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (ADEPARA).
Secretaria de Esporte e Lazer	Conselho Estadual de Esporte e Lazer.
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA); Empresa Paraense de Turismo (PARATUR).
Secretaria de Estado da Fazenda	Banco do Estado do Pará (BANPARÁ); e Loteria do Estado do Pará (LOTERPA).
Secretaria de Estado de Meio Ambiente	Instituto de Desenvolvimento Florestal (IDEFLOR).
Secretaria de Estado de Segurança Pública	Polícia Civil; Polícia Militar; Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará; Superintendência do Sistema Penal do Estado do Pará; Departamento de Trânsito do Estado do Pará.
Secretaria de Estado de Saúde Pública	Hospital Ofir Loyola; Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará; Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará; Hospital de Clínicas Gaspar Viana.
Secretaria de Estado de Cultura	Fundação de Telecomunicações do Pará (FUNTELPA); Fundação Cultural do Pará Tancredo Neves; Fundação Carlos Gomes; Fundação Curro Velho.
Secretaria de Estado de Educação	Universidade do Estado do Pará (UEPA); Conselho Estadual de Educação.
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	Fundação da Criança e do Adolescente do Pará (FUNCAP).
Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos	Instituto de Metrologia do Estado do Pará.

Fonte: Lei nº. 7.022/2007. Elaborado pela autora (2011).

Nota: Comparando o novo modelo de gestão ao modelo anterior das secretarias especiais, observa-se, *grasso modo*, que: (a) Os órgãos vinculados ao Gabinete do Governador correspondem à extinta Secretaria Especial de Governo, que continuou a existir como Secretaria de Estado de Governo; (b) Os órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Administração e à Secretaria de Estado da Fazenda correspondem à extinta Secretaria Especial de Estado de Gestão; (c) Os órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano integravam, anteriormente, a Secretaria Especial de Integração Regional, que abrigava outros órgãos, mas continuou a existir como Secretaria de Estado de Integração Regional; (d) Os órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Agricultura integravam a extinta Secretaria Especial de Produção, juntamente com os órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (antiga Secretaria Executiva de Indústria e Comércio) e à Secretaria de Estado de Meio Ambiente; (e) Os órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Segurança Pública mantiveram a mesma configuração da Secretaria Especial de Defesa Social; (f) Os órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Saúde Pública eram vinculados, anteriormente, à extinta Secretaria Especial de Proteção Social, juntamente com as secretarias de Estado de Desenvolvimento Social e de Justiça e Direitos Humanos; e (g) Os órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado de Cultura integravam, anteriormente, à extinta Secretaria Especial de Promoção Social.



**APÊNDICE Q - PPA 2004-2007: RESULTADOS DA AVALIAÇÃO**

<b>Programa</b>	<b>Resultados</b>	<b>Posição quanto ao GP-Pará - 2005</b>
Atenção à Média e Alta complexidade	45 municípios em gestão plena; 98 municípios sob gestão do Estado; 5 hospitais regionais; aperfeiçoar o foco na descentralização das ações de média e alta complexidade.	Formulação: "(...) as estratégias de inserção e coleta de dados físicos do Programa exigem aperfeiçoamento, ensejando maior fidedignidade em relação aos contextos locais" (PARÀ, 2005, p.44)
Proteção Solidária	Avanço no processo de desconcentração e de municipalização das medidas sócio-educativas em meio aberto (3 entidades em Belém e em 12 municípios)	Quanto à disponibilidade de informações necessárias para permitir o monitoramento da execução, a Fundação enfatiza que, para responder a contento, precisaria expandir a infra-estrutura de apoio, com funcionamento de redes de informação, criação de infraestrutura tecnológica e de equipamentos e, ainda fortalecer a importância dessa atividade, junto aos servidores, no sentido de alimentar os sistemas de forma tempestiva (PARÁ, 2005, p.53)
Oportunidade de Trabalho, Emprego e Renda	Queda no processo de colocação de trabalhadores no mercado laboral - necessidade de aprimorar o processo de colocação do trabalhador no mercado de trabalho; aumento dos postos de trabalho formal; avançar na interiorização das ações por meio da Casa do Trabalhador, alida a uma gestão do programa de forma mais eficaz no campo político e gerencial.	É importante sublinhar que a melhoria do controle de gestão das informações sobre a dinâmica do mercado de trabalho estadual, em função da utilização de tecnologias mais avançadas nos órgãos governamentais, constitui-se um fator relevante por permitir o aprimoramento do processo de avaliação e dos ajustes ante aos problemas de gestão e de repasse dos recursos (PARÀ, 2005, p.59)
<b>Programa</b>	<b>Resultados</b>	<b>Posição quanto ao GP-Pará - 2005</b>

Presença Viva (*)	Pontos críticos: (i) falta de compromisso dos gestores municipais com a gestão do Sistema de Proteção Social; (ii) descentralização dos serviços sem consideraras especificidades municipais. Sugere a implantação das seguintes medidas: reorganização da Atenção Básica nos municípios; capacitação técnica e gerencial das equipes municipais; qualificação das pessoas para geração de oportunidades de renda; implantar porcesso de acompanhamento, controle e avaliação do programa; definir critérios de premiação para estimular o desenvolvimento do sistema local; e novas unidades móveis de oftalmologia, prótese e mini-hospitais.	
Universidade integrada à sociedade	A dificuldade maior sentida no processo de avaliação do Programa se deu por conta da reestruturação administrativa, de equipes e a nova proposta de modelo de gestão a ser adotado pela instituição. Para que haja um acompanhamento sistemático será necessário que as equipes que estarão à frente do monitoramento do Programa, não só na UEPA, como também dos órgãos envolvidos, sejam fortalecidas com a formação e disseminação da ferramenta de gestão por resultados adotada pelo Estado, pela dificuldade em compreender a sistemática adotada para a avaliação dos programas do Plano Plurianual (PARÁ, 2005, p.125). "Acredita-se que Programa possa não ter atingido a meta por falta de informações confiáveis" (PARÁ, 2005, p.127)	
<b>Programa</b>	<b>Resultados</b>	<b>Posição quanto ao GP-Pará - 2005</b>

Fomento à Produção e Difusão Cultural e Desportiva		Apesar da carência de um sistema de informações e pesquisas que propicie elementos mais precisos quanto à delimitação do público-alvo, no que concerne ao âmbito artístico, cultural e desportivo, o planejamento da magnitude da oferta tem ocorrido em função das seguintes variáveis: atendimentos anteriores, expansão do atendimento e demanda reprimida (PARÁ, 2005, p.130)
Educação para o Trabalho e Produção	Aprendeu-se que é necessário definir claramente os indicadores que compõem sua linha de base, de modo a se obter parâmetros consistentes para avaliar os resultados e impactos das ações para o aperfeiçoamento contínuo (PARÁ, 2005, p.153)	Quanto à disponibilidade de informações necessárias que permitam o controle da execução, pode-se afirmar que predomina, ainda, a carência de informações, inclusive com omissões da alimentação dos dados físicos no Sistema de Gestão de programas GP-Pará. Deste modo, há necessidade de se incentivar a permanente interlocução entre os executores do Programa, com o fim de que eles assumam o seu papel de agentes de informação (PARÁ, 2005, p.152)
Inclusão social para educação		
<b>Programa</b>	<b>Resultados</b>	<b>Posição quanto ao GP-Pará - 2005</b>

Modernização da Agricultura Familiar	Fatores limitantes ao desempenho do Programa: pulverização das demandas; falta de objetividade de mensuração do impacto das ações; reduzida organização dos produtores; problemas de gestão das associações de produtores; fragilidade financeira e institucional das prefeituras. Fatores positivos: convênios com prefeituras e associações de produtores; criação da Diretoria de Agricultura Familiar/SAGRI (2004). Recomendações: modificar indicador; e definir programa anual de trabalho com responsabilização entre os atores; implementar sistema de monitoramento e banco de dados.	
Nova Economia	Grau de valoração: Bom (Banco Cidadão)	
Ordenamento Territorial	Grau de Valoração: Regular	
Assistência Técnica e Extensão Rural - PROATER	Grau de Valoração: Bom	
<b>Programa</b>	<b>Resultados</b>	<b>Posição quanto ao GP-Pará - 2005</b>

Caminhos para o desenvolvimento	Mais de 735 km de rodovias em estado bom ou regular de conservação; funcionalidade de mais 2 aeródromos; 28 municípios foram atendidos no modal hidroviário; articulação e integração entre as partes envolvida na execução das obras. Recomendações: consolidar o gerenciamento por Programa.	
Nossa Casa	Entraves: insuficiência de equipamentos e pessoal para compor as equipes de operacionalização do cheque moradia; atraso na conclusão do Projeto Lote Legal; demora na comercialização das unidades devido aos baixos índices de aprovação pela CEF. Avanços: ampliação da abrangência espacial de 15 para 46. Recomendação: alterar o indicador que não mensura a relação das ações com o objetivo do programa.	
Saneamento é Saúde	Entraves: indisponibilidade financeira, diante dos custos elevados de investimentos; descontinuidade do repasse financeiros da União relativo ao Projeto Alvorada.	
<b>Programa</b>	<b>Resultados</b>	<b>Posição quanto ao GP-Pará - 2005</b>

Paz nas ruas	Criação de delegacias virtuais;	
Garantia de direitos	Recomendações: alterar algumas ações. Resultados satisfatórios.	
Raízes		(...) dificuldade de coletar informações geradas pelos órgãos vinculados ao Programa, dado que não existe uma sistematização e conscientização para a coleta e registro de dados, indispensáveis à apuração dos indicadores, pelos órgãos parceiros (PARÁ, 2005, p.338).
Segurança no Trânsito	Distorções profundas entre o planejado e o executado	A análise do Programa foi feita com base nas informações físicas e financeiras contidas no Sistema de Acompanhamento, que se mostraram adequadas a essa análise (PARÁ, 2005, p.364)

Fonte: Relatório de avaliação 2004 2 005. Elaborado pela autora (2011)

Eficácia: percentual das metas físicas realizadas (alcance das metas) - Eficiência: relação entre execução física e financeira (custos)

(\*) Contém ações da Agenda Mínima

#### APÊNDICE R - RESULTADOS DA AVALIAÇÃO - PPA 2008-2011

FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	RESULTADOS	PERSPECTIVA
<b>Bolsa Trabalho</b>			

FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	RESULTADOS	PERSPECTIVA
Contextualização do problema	<p>Articulação com o Plano Estadual de Trabalho, Emprego e Renda;</p> <p>Utilização dos sistemas tecnológicos de monitoramento - SIAFEM, GP-Pará, Sistema Integrado de Ações de Emprego (SIGAE) de monitoramento, Sistema Integrado de Ações do Programa Bolsa Família.</p> <p>Listagem de ações para reformulação (revisão)</p>	<p>Listagem de atividades realizadas;</p> <p>O Programa conta com um "sistema de monitoramento, o qual é constituído pelos Sistemas de Informação e Sistema de Gestão de Processos, enquanto que a avaliação é realizada de maneira processual, no decorrer de sua execução, constituindo-se em processo contínuo, participativo e de aprendizado social" (p.22)</p> <p>Indicadores de efetividade, desempenho e impacto.</p>	<p>Interação com outras políticas e promoção de um Pacto Social.</p> <p>Fatores críticos de sucesso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação efetiva do Pacto Social;</li> <li>- Criação de uma linha de crédito especial (expectativa de superar a dificuldade para jovens atendidos pelo Bolsa Trabalho por meio do Fundo de Aval)</li> </ul>
<b>Proteção Social Especial</b>			
<p>Passou por readequações/ formulações; atende aos eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Apesar dos avanços propostos, ainda persiste um formato de ações um formato de ações com resquício de um modelo de assistência social ultrapassado: não há pertinência em algumas ações, havendo necessidade de reordenamento; estruturação originária do Poder Legislativo das Emendas parlamentares.</p> <p>Baixa execução orçamentária.</p> <p>Na Revisão de 2008 foram identificadas as necessidade de adequação para 2009 (continham as Emendas parlamentares).</p>	<p>Atende ações de Média e Alta complexidade;</p> <p>Em 2008 apresentava certas inconsistências e foram feitos alguns ajustes na Revisão (2008).</p>	<p>O indicador "nº de pessoas atendidas" aumentou 13,73%; desconcentração de serviços é enfatizada (municipalização); dados referentes às metas físicas de algumas ações não foram alimentados no GP-Pará.</p>	<p>Em 2008 a dotação orçamentária foi ampliada em 55%, mas em 2009 correspondeu a 37% dos recursos destinados ao Programa.</p> <p>Gp-Pará: baixa execução nos dois anos analisados: 43% em 2008 e 53% em 2009. Justificativa: "[...] a execução financeira não necessariamente expressa a capacidade de execução, dependendo da disponibilidade de recursos financeiros" (p13).</p>
<b>Cultura para Todos</b>			

FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	RESULTADOS	PERSPECTIVA
<p>Necessidade de repensar a política cultural paraense para democratizar o acesso à cultura, entendida como "força social de interesse coletivo e direito social básico fundamental para a garantia da cidadania e da inclusão social da população" (p.44).</p> <p>Objetivo: "formular a criação, produção, circulação e intercâmbio da cultura paraense (p.44).</p> <p>Possui 11 ações, sendo que uma foi incluída depois da Revisão do PPA em 2009. As ações apresentam-se pertinentes (objetivos), coerentes no conjunto.</p> <p>Organizações participantes do Programa e respectivas problemáticas.</p> <p>Metas físicas e financeiras: limitações resultantes de contingenciamento.</p> <p>Orçamento R\$142 milhões (tesouro e convênios)</p>	<p>Distribuição mais equânime dos recursos, aliada às dificuldades de acessibilidade a alguns municípios, devido à extensão territorial; Contingenciamento orçamentário e estrutura organo-funcional contribuem para o desempenho negativo das ações do Programa;</p> <p>O monitoramento das ações não está ocorrendo de forma satisfatória em face da capacitação técnica das equipes atuantes: "[...] a pouca disponibilidade e das informações existentes tem dificultado algumas das estratégias de Governo e a compreensão, por parte dos atores envolvidos, do real significado e da abrangência do Programa como um todo" (p.46)</p> <p>Necessidade da estruturação de um sistema que agregue as informações produzidas nas diferentes instituições no setor cultural para fins de gerenciamento do Programa.</p>	<p>Atuação em várias regiões;</p> <p>Definição de critérios para destinação de recursos.</p> <p>Em 2008: dos R\$ 89 milhões, apenas R\$ 42 milhões foram utilizados. Justificativa: fragilidade no planejamento, gestão e operacionalização dos projetos e atividades, com repercussão nos resultados dos programas.</p> <p>Em 2009: Indicador de Resultado do Programa, 46% (regular), abaixo do exercício anterior.</p> <p>Redução da programação orçamentária de 42% de um ano para outro; adequação e reajuste das metas diante da realidade orçamentária e financeira vigente.</p>	<p>Necessidade de investir na consolidação de "planejamento estratégico que aponte as ações prioritárias e as marcas de governo".</p> <p>Fator crítico: nivelamento técnico e metodológico das várias unidades gestoras dos projetos e atividades integrantes do Programa".</p> <p>- Monitoramento: fundamental para que as ações sejam fator de mudança.</p>
<b>Saúde é Essencial</b>			
<p>Baixos índices de cobertura da estratégia Saúde da Família. Meta de 3.080 equipes. Alcançado: 639 equipes.</p> <p>Falta de repasse da contrapartida estadual; dificuldades em fixar profissionais.</p>	<p>Incorporou metas de 2010 na Área de Atenção Básica.</p> <p>Desempenho em 2008 Bom (não houve recursos do PAC; não foram repassado recursos aos municípios).</p> <p>Execução 99% - recursos dos municípios</p>	<p>2008 - Bom, 21,5%. Influenciado pela execução da meta do programa em 110%.</p> <p>2009 - Regular, devido baixa alimentação no GP-Pará.</p> <p>Decreto nº. 1.577/2009 - "Plano</p>	<p>"[...] é necessário que as equipes técnicas se empoderem do sistema GP-Pará, não só para disponibilizar informações tempestivas e confiáveis, mas também para utilizá-lo como ferramenta de monitoramento e análise do desempenho</p>



FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	RESULTADOS	PERSPECTIVA
<p>Estimular cultura da saúde: promoção, prevenção e tratamento de doenças. Vínculos de compromisso equipe/usuário.</p> <p>Quatro ações, alterado por Emendas parlamentares para inclusão no PAC.</p> <p>Ações adequadas, satisfatórias, mas distorções nos produtos das ações.</p> <p>Orçamento: 2008 - R\$ 72,5 milhões; 2009 - 96,7 milhões.</p>	<p>e Ministério da Saúde.</p> <p>Em 2009, Indicador de Resultado Regular, repasse da contrapartida estadual.</p>	<p>Estadual de Fortalecimento e Valorização da Atenção Primária em Saúde do Estado do Pará" e criação dos Núcleos de Apoio à Família.</p>	<p>das ações executadas (p.43)</p> <p>"[...] a perspectiva é a ampliação dos resultados do programa. Entretanto, esses resultados devem ser monitorados por meio de indicadores que ampliem o foco sob os resultados efetivos das ações implementadas" (p.43)</p> <p>Necessidade de uma "gestão institucional efetiva que permitisse o redirecionamento da execução a partir da superação dos entraves detectados em sua implementação" (p.43).</p>
<b>Educação Pública de Qualidade para Todos</b>			
<p>Implantação de escolas técnicas profissionalizantes em municípios com polos industriais e de grande fluxo migratório.</p> <p>Promover a igualdade étnica e racial, com destaque à população indígena e quilombola.</p> <p>Garantir e fortalecer a educação profissional em seus vários níveis.</p> <p>Proporcionar a inclusão social das pessoas portadoras de necessidades especiais, garantindo acessibilidade aos serviços públicos essenciais.</p> <p>Orçamento programado: R\$3,7 bilhões (tesouro, FUNDEB/EJA, convênios)</p> <p>2008: R\$ 809,1 milhões, atualizado para R\$ 1,14 bilhão. Utilizado: R\$ 972,3</p>	<p>Construído de forma democrática e coletiva.</p> <p>Fatores limitantes: a gestão se processa de forma de forma pontual e fragmentada (ação isolada); a dificuldade na disponibilidade da informação dificulta o controle da execução das ações.</p> <p>O Programa resolveu essa questão com a reorganização da SEDUC, criando a Secretaria Adjunta de Ensino com o Núcleo de Planejamento, Pesquisa, Projeto e Avaliação Educacional (NUPPE); e resgate da assessoria de planejamento (ASPLAN).</p> <p>Fatores importantes ao desempenho: necessidade de ampliar os estudos, análises e reflexões dos envolvidos no processo; fortalecimento técnico,</p>	<p>2008 - inviabilização de metas importante para a concretização do programa.</p> <p>2009 - mudança no quadro de fragilidade. Grau de valoração: Bom, com gradação superior ao exercício anterior.</p> <p>"provavelmente, as causas conjunturais e limitações incidentes no processo de gestão do Programa em 2008 tenham sofrido correções necessárias, contribuindo para esse bom desempenho em 2009". (p.55)</p> <p>Revisão de 21 ações em 2008 para 11 ações em 2009</p> <p>Indicadores não foram apurados em 2009.</p>	<p>Intensificar os investimentos;</p> <p>Divulgar e tornar de domínio público as ações do governo;</p> <p>Ampliar processos de assessoramento, acompanhamento e avaliação e os mecanismos para uma melhor articulação da Secretaria, tanto internamente como com os demais agentes envolvidos no Programa (p.57).</p>

FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	RESULTADOS	PERSPECTIVA
<p>milhões</p> <p>2009: R\$1,06 bilhões, atualizado para R\$ 1,18 bilhão. Utilizado: R\$1,05 bilhão</p>	<p>administrativo e político dos servidores; e articulação interinstitucional.</p>		
<b>Ciência, Tecnologia e Inovação para o desenvolvimento</b>			
<p>Enfrentamento à diversidade local: ao invés de "incentivos à implantação de grandes estruturas e sistemas produtivos homogêneos diferenciados à produção em alta escala" (p.58), valorização do capital social</p> <p>Operação de Crédito do BNDES para implantação de Parques tecnológicos</p> <p>2008 - R\$ 37,7 milhões, ampliado para R\$ 73,5 milhões (tesouro, convênios e operações de crédito).</p> <p>2009 - inclusão da ação de "criação de uma rede estadual de comunicação".</p>	<p>Algumas ações formuladas foram alteradas, excluídas e outras foram criadas.</p> <p>Listagem das ações realizadas.</p> <p>"[...] contraditoriamente à baixa execução financeira, o desempenho físico alcançou a marca de 79%" (p.66).</p> <p>A ação de "implementação de sistemas de aplicação em ciência, tecnologia e inovação", em 2008, concebeu o SIGAP, originalmente concebido para registrar informações de laboratórios de pesquisa em instituições de ciência e tecnologia (ICTS). Sistema mais complexo, precisa de banco de dados dinâmico subjacente para registrar informações.</p> <p>Infovia estadual: 1.800 km em redes ópticas.</p>	<p>Fortalecimento dos sistema paraense de inovação;</p> <p>Avanço tecnológico para a Região: desenvolvimento de uma política de desenvolvimento sustentável.</p>	<p>Continuar articulando redes de pesquisa para consolidar SIPI.</p> <p>Aquisição de equipamentos</p> <p>Divulgação do Sistema.</p> <p>Implantação e ampliação de "cidades digitais".</p>
<b>Pará Integrado</b>			
<p>eConstruir mudanças nas políticas públicas e implementar novo modelo de desenvolvimento.</p> <p>Regionalização de 12 Regiões de Integração"definidas a partir das semelhanças no processo de ocupação</p>	<p>Ajuste nas metas e produtos previstos em 2007.</p> <p>SEIR - responsabilidade de interlocução com os municípios (Marabá, Santarém, Núcleos de Integração Regional); sistema de integração regional</p>	<p>Implementação da Sala das Prefeituras: articulação político-institucional - orientar a viabilização de projetos para a captação de recursos, ampliando assim, a capacidade de investimentos no Estado (2008) - Nova sala e 2009.</p>	<p>As 12 Regiões de Integração terão acesso às informações do andamento das obras de seus municípios de seus municípios.</p> <p>"[...]Construir um modelo de gestão em que o governo estadual integre sua ação</p>

FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	RESULTADOS	PERSPECTIVA
<p>dos municípios, considerando-se o nível social e o dinamismo econômico" (p.86), além do nível de integração física e econômica entre elas. Essa regionalização representou a base para a descentralização das ações do governo do Estado".</p> <p>Fortalecer o poder local e o controle social: "[...] cabe a esse modelo de planejamento regional compatibilizar as ações com as metas de governo do Estado de modo a atender as necessidades das diferentes regiões" (p.86).</p> <p>2008 - R\$ 10,95 milhões, atualizado para R\$ 13,11 milhões, realizado 8,13 milhões (625%).</p> <p>2009 - R\$ 9,67 milhões, atualizado para R\$ 6,87 milhões, realizado R\$ 5,42 milhões (77%)</p>	<p>(referência regional).</p> <p>Restrições: "[...] dificuldade de comunicação entre os órgãos executores que operacionalizam as ações, alimentam os sistemas de governo responsáveis pelo acompanhamento dos programas com informações pouco articuladas entre as partes envolvidas".</p> <p>2009 - dificuldades orçamentárias e financeiras (crise mundial)</p> <p>Estratégias para 2009 - "monitoramento das ações de governo nos territórios realizado pelos Agentes de Integração Regional e pelo Sistema de Informações Municipais (SIM).</p> <p>- Plano de Desenvolvimento Sustentáveis das regiões de Xingu, Tocantins e Lago de Tucuruí; Planejamento Territorial Participativo (PTP); relação institucional com s prefeituras.</p>	<p>Insuficiência de informações no relatório de execução física</p> <p>Realização do Fórum Federativo Permanente ( 2008).</p> <p>Realização do Fórum de Gestores Regionais - representantes executivos dos órgãos do governo do Estado/12 regiões.</p> <p>2008 - instalação de 12 fóruns (reuniões ordinárias mensais, com caráter consultivo e executivo).</p> <p>2009 - realização de sete reuniões, no primeiro semestre; e seis reuniões no segundo.</p> <p>Agência de Desenvolvimento Regional (OSCIP).</p> <p>Núcleos de Integração Regional</p> <p>Grau de Valoração: Regular, 44%.</p> <p>Meta financeira, 84%; meta física, 29%. Justificativa: alimentação parcial, comprometendo a avaliação.</p> <p>Implementação do "Sistema de Informações Georreferenciais" que apoia o planejamento e a gestão de políticas públicas.</p> <p>2008 - GeoPará - sistematização e georreferenciamento de informações das regiões, além da elaboração de mapas temáticos.</p> <p>Indicador de Resultado: Regular, 46%.</p>	<p>ao poder local, melhorando sua atuação na implementação de políticas públicas descentralizadas, integrando os territórios às diversas regiões do Estado" (p.103).</p> <p>PTP: novo modelo de planejamento estadual, mais descentralizado, democrático e participativo.</p> <p>Expansão da Sala da Prefeitura para as regiões.</p> <p>Continuação dos Fóruns.</p> <p>Elaboração dos planos</p> <p>Limitações: insuficiência de recursos humanos dos órgãos.</p> <p>Priorizar as seguintes estratégias: monitoramento das ações; elaboração de planos; continuidade relação institucional com as prefeituras municipais.</p>

FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	RESULTADOS	PERSPECTIVA
		<p>Financeiro: 8%</p> <p>Recursos orçamentários: R\$ 1,1 milhão, atualizado para R\$ 978 mil, executado R\$ 473 mil. Grau de valoração: regular, físico-financeiro: 36% (transversalidade das ações, realização de 80%).</p> <p>2009 - SEIR, criação dos sistemas: Sistema de Informações Municipais (SIM); Sistema de Acompanhamento Municipal (SAM); e Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Obras do Governo on-line (ECAR).</p> <p>Valoração do Programa:</p> <p>2008 - Regular, 44,5%. Houve muitos remanejamentos.</p> <p>Indicadores não refletem os objetivos do Programa, são de difícil mensuração.</p> <p>2009 - Utilização de 77% dos recursos, embora ações e metas não tenham sido realizadas/alcançadas.</p> <p>"[...] Há necessidade de alimentação das metas físicas pelos órgãos para que a avaliação seja um instrumento capaz de validar a efetividade do Programa" (p.104).</p> <p>Indicador: 51% - Insuficiente.</p>	

Fonte: PARÁ, Relatórios de Avaliação 2008, 2009. Elaborado pela autora (2011).



## **ANEXOS**

**ANEXO A - DIFERENÇA ENTRE AVALIAÇÃO E OUTROS MECANISMO DE  
FEEDBACK**

<b>Mecanismo de <i>feedback</i></b>	<b>Diferenças da avaliação com relação ao mecanismo de <i>feedback</i></b>
Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem sucedidas.
Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação).
Análise das políticas	As avaliações estão centradas na análise <i>ex-post</i> . Essa análise das políticas, às vezes, é definida como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro.

Fonte: ALA-HARJA; HELGASON (2000, p.9).

**ANEXO B - CONCEITOS SIMILARES À PESQUISA AVALIATIVA**

<b>Conceito similar</b>	<b>Pesquisa avaliativa</b>
<p><b>MEDIÇÃO:</b> é o ato ou processo de determinar a extensão ou quantidade de alguma coisa. Medir não implica em valorar o objeto da medição, mas pode auxiliar a avaliação.</p>	<p>Avaliação é o ato que implica, necessariamente, em atribuir valor a algo.</p>
<p><b>ESTIMAÇÃO:</b> ato de atribuir apreço e valor a algo em termos aproximados, podendo utilizar-se de critérios difusos e apresentar subjetividade.</p>	<p>A avaliação se caracteriza por atribuir valor a algo, utilizando-se da maior objetividade e precisão possível, devendo expressar a realidade.</p>
<p><b>SEGUIMENTO:</b> processo que integra a função gerencial, constituindo-se num exame contínuo e periódico de um programa ou ação para cumprimento de calendário de trabalho, repasse de insumos, registro, medição, processamento e avaliação de informações, objetivando a execução eficiente dos objetivos do programa, podendo subsidiar a avaliação ao oferecer um sistema de informação sobre o seu objeto.</p>	<p>A avaliação implica no julgamento dos resultados ou impactos do programa a partir de critérios pré-estabelecidos.</p>
<p><b>CONTROLE:</b> restringe-se à mera verificação ou constatação de resultados de um programa.</p>	<p>A avaliação implica no julgamento dos resultados ou impactos do programa, explicitando os porquês destes.</p>
<p><b>PROGRAMAÇÃO:</b> processo de organização das ações de um programa, visando alcançar seus objetivos e metas.</p>	<p>A avaliação é o ato de verificar e, sobretudo, de julgar essa racionalidade pela identificação de resultados e impactos.</p>

Fonte: SILVA (2001, p.50).



**ANEXO C - TIPOLOGIA DE AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DA ESCALA OU DIMENSÃO DO PROGRAMA**

Avaliação de grandes projetos	Avaliação de pequenos projetos
Uso de estratégias analíticas objetivas, com destaque a dados quantitativos	Uso de estratégias predominantemente qualitativas, o que não elimina esforços de objetivação e uso de dados também quantitativos.
Lógica dedutiva: em que grau o projeto modificou a realidade em relação aos objetivos.	Lógica indutiva: o projeto é julgado, sobretudo, pela observação da realidade.
Utilizam-se modelos clássicos das ciências naturais; método experimental ou quase experimental, <i>surveys</i> .	Parte da realidade global, procurando entender o programa pelas articulações dos indivíduos e grupos no tecido social do grupo ou comunidade.
As técnicas de análise usuais são quantitativas, às vezes complementadas por técnicas qualitativas.	As técnicas usuais são qualitativas (observação participante, entrevistas em profundidade, história de vida etc.).
Os resultados das avaliações são gerais e os indivíduos atingidos são tratados como grupos.	Os resultados da avaliação oferecem trato específico sobre os participantes do programa, inclusive analisando casos desviados.
A avaliação é centralizada, sem interação dos avaliadores com os implementadores do programa, e tende a ser desenvolvida por avaliadores externos.	O avaliador geralmente é da própria instituição gestora do programa, havendo ainda a possibilidade de desenvolvimento de avaliações participativas.

Fonte: SILVA (2001, p.58).

Anexo D - GEpPA: Tela de entrada.

Código	Nome do Programa	Tot. Metas Físicas	Ind	Prq
1286	ACESSO AO SISTEMA DE JUSTIÇA	318.183		
1227	ÁGUA PARA TODOS	1.982.327.576		
1287	ALINHAMENTO E INTEGRAÇÃO	28.000		
0125	APOIO ADMINISTRATIVO	10.773.280.268		
1245	ATENDIMENTO DAS AÇÕES EVENTUAIS	11.814.160		
1288	ATUAÇÃO INSTITUCIONAL	1.619.874		
1230	BOLSA TRABALHO	410.670.253		
1182	CAMINHOS DA PARCERIA	5.291.433.113		
1277	CAMPO CIDADÃO	108.846.329		
1251	CAPACITAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES	23.171.272		
1261	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	380.862.578		
1197	COMUNICAÇÃO PÚBLICA	105.156.357		
1222	CONTROLE EXTERNO	283.536.541		
1223	CONTROLE INTERNO DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	353.015		
1246	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	3.896.091		
1181	CULTURA PARA TODOS	216.851.025		
1260	CULTURA SUSTENTÁVEL	20.364.383		
1237	DEFESA DA SOCIEDADE	761.626.293		
1259	DESENVOLVE PARÁ	930.800.508		
1229	DESENVOLVIMENTO DA PESCA E AQUICULTURA SUSTENTÁVEIS	21.962.554		
1205	DOAR É VIDA	17.683.335		
1221	EDUCAÇÃO NA SAÚDE	76.769.203		
1255	EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE PARA TODOS	4.649.358.687		
1225	EFICIÊNCIA E QUALIDADE NA GESTÃO MUNICIPAL	281.253.455		
1284	EFICIÊNCIA OPERACIONAL	157.502.353		
1216	ENERGIA É DESENVOLVIMENTO	6.400.743.786		
1256	ESCOLA ESPAÇO DE CIDADANIA PARA TODOS	22.028.435		
1194	ESPORTE PARTICIPATIVO	195.016.278		
1280	EXTRATIVISMO VIVO	9.397.386		
1220	FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	194.694.962		

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

## Anexo E - GEpPA: Visualização de um Programa.

INCLUSÃO DE METAS - Mozilla Firefox

INCLUSÃO DE METAS

http://www.geppa.pa.gov.br/GEpPA\_Inc\_Programa\_Acao\_Metas.asp

Play Now! gatuno pode

**GEpPA**  
Sistema de Gestão do PPA do Estado do Pará

**PACTO PELO PARÁ**  
**PPA 2012 - 2015**

Plano Plurianual 2012 - 2015  
GP PARÁ - MÓDULO DE ELABORAÇÃO DO PPA

PROGRAMA: CAMPO CIDADÃO  
AÇÃO: Descentralização das Ações de Comercialização de Produtos Agropecuários  
PRODUTO: Produção Comercializada  
UNIDADE: T

R\$ 1,00

Municípios	2012		2013		2014		2015		TOTAL		Exc
	Qde.	Valor	Qde.	Valor	Qde.	Valor	Qde.	Valor	Qde.	Valor	
Belém	0	0	100	303.730	100	313.905	100	326.147	300	943.782	
<b>Totais Meta Físico-Financeiras</b>	0	0	100	303.730	100	313.905	100	326.147	300	943.782	
<b>Total Det. Financeiro</b>	-	0	-	303.730	-	313.905	-	326.147	-	943.782	

Consulta

SEPOF - Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Finanças  
Rua Boaventura da Silva, 401/403 - Reduto / Belém / Pará. CEP: 66.053-050  
Fone: (91) 3204-7400

© Copyright 2011 - SEPOF Desenvolvimento: SEPOF

Iniciar

INCLUSÃO DE METAS... Documento1 - Micros...

12:24

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

## Anexo F - GepPA: Visualização por Grupo de Fontes.

**GepPA**  
Sistema de Gestão do PPA do Estado do Pará

**PACTO PELO PARÁ**  
**PPA 2012 - 2015**

Plano Plurianual 2012 - 2015  
GP PARÁ - MÓDULO DE ELABORAÇÃO DO PPA

**PROGRAMA:** CAMPO CIDADÃO  
**AÇÃO:** Descentralização das Ações de Comercialização de Produtos Agropecuários

**PRODUTO:** Produção Comercializada  
**UNIDADE:** T

R\$ 1,00

Grupo de Fonte	Nat. do Gasto	2012	2013	2014	2015	Total	Exc
Rec. Adm. Indireta	Investimentos		31.014	32.053	33.303	96.370	
Rec. Adm. Indireta	Outras Despesas Correntes		272.716	281.852	292.844	847.412	
<b>Fiscal e Seguridade</b>		<b>0</b>	<b>303.730</b>	<b>313.905</b>	<b>326.147</b>	<b>943.782</b>	
<b>TOTAL</b>		<b>0</b>	<b>303.730</b>	<b>313.905</b>	<b>326.147</b>	<b>943.782</b>	

Consulta

SEPOF - Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Finanças  
Rua Boaventura da Silva, 401/403 - Reduto / Belém / Pará. CEP: 66.053-050  
Fone: (91) 3204-7400

© Copyright 2011 - SEPOF Desenvolvimento: SEPOF

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.201.

## Anexo G - SORE: Módulo de Despesa.

**SORE**  
Sistema de Orçamento do Estado

**MÓDULO DESPESA**

Pesquisar por:

Código  Nome

Código	Unidade Orçamentária
20105	13 Regional de Proteção Social - Belém
20109	109 Regional de Proteção Social - Altamira
20102	113 Regional de Proteção Social - Marabá
20106	123 Regional de Proteção Social - Conceição do Araguaia
20112	133 Regional de Proteção Social - Cametá
20107	23 Regional de Proteção Social - Santa Izabel do Pará
20104	33 Regional de Proteção Social - Castanhal
20108	43 Regional de Proteção Social - Capanema
20114	53 Regional de Proteção Social - São Miguel do Guamá
20110	63 Regional de Proteção Social - Barcarena
20113	73 Regional de Proteção Social - Região das Ilhas
20111	83 Regional de Proteção Social - Breves
20103	93 Regional de Proteção Social - Santarém
35201	Ação Social Integrada do Palácio do Governo
92201	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará
80201	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará
01101	Assembleia Legislativa do Estado
11108	Auditoria Geral do Estado
34102	Banco do Cidadão
51201	Banco do Estado do Pará
58201	Centrais de Abastecimento do Pará S/A
62201	Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará

Governo do Estado do Pará  
Secretaria Especial de Estado de Gestão  
Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças.

Concluído

Windows Taskbar: Iniciar, UnidadeOrçamentaria..., Gabriella Haber <gabi...>, PT, 12:53

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

## Anexo H - SORE: Por Fonte e Ação.

**SORE**  
Sistema de Orçamento do Estado

Fonte	Grupo	Total Teto	Total Orçado	Diferença
0101	Pessoal e Encargos Sociais	23.845.544,00	23.845.544,00	0,00
0101	Outras Despesas Correntes	3.745.564,00	3.745.564,00	0,00
0146	Outras Despesas Correntes	308.235,00	308.235,00	0,00
0260	Outras Despesas Correntes	837.846,00	837.846,00	0,00
0260	Investimentos	1.200.000,00	1.200.000,00	0,00
0261	Outras Despesas Correntes	11.687.555,00	11.687.555,00	0,00
0261	Investimentos	3.271.608,00	3.271.608,00	0,00
6121	Outras Despesas Correntes	158.043,00	158.043,00	0,00
6121	Investimentos	300.000,00	300.000,00	0,00
<b>92201 - Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará</b>				
<b>Cód.</b>	<b>Ação</b>			
6004	Auxílio Alimentação			
6243	Auxílio Transporte			
1577	Conservação de Imóveis Públicos			
6206	Controle da Qualidade de Caprinos e Ovinos			
6205	Controle da Raça dos Herbívoros			
6208	Controle da Sanidade Suídea			
6207	Controle de Sanidade Avícola			
6201	Controle de Sanidade dos Animais Aquáticos			
6202	Controle de Sanidade dos Animais Equinos			
6203	Controle e Erradicação da Brucelose e Tuberculose dos Animais			
4098	Desenvolvimento de Competências Profissionais			
6204	Erradicação da Febre Aftosa			
2818	Fiscalização do Uso e Comercialização de Insumos e Serviços			
4888	Identificação e Qualificação de Produtos de Origem Agropecuária			
2781	Implementação de Ações de Publicidade			
4668	Implementação do Gerenciamento das Unidades de Abastecimento do Estado			

Concluído

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

Anexo I - SORE: Aplicação Orçamentária por Unidade Orçamentária, Função, Sub-Função, Programa e Projeto

**Unidade Orçamentária:** 92201 - Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará  
**Função:** 20 - Agricultura  
**SubFunção:** 604 - Defesa Sanitária Animal  
**Programa:** 1235 - MODERNIZAÇÃO DO SETOR AGROPECUÁRIO  
**Projeto/Atividade:** 6208 - Controle da Sanidade Suídea  
**Esfera:** 10 - Fiscal

**APLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

**Despesa:**  **Fonte:**  **SubElemento:**   
**Qtde.:**  **Und. Medida do SubElemento:**  **Valor:**   
 Seleccione um Item

**PTP:**  **Município:**   
 Seleccione um item

**PI:**

[Voltar](#)

Despesa	Fonte	SubElemento	Quantidade	Und.	Valor	PI
339014	0261	00	0	Un	90.000,00	0002016208c
339030	0261	00	0	Un	70.000,00	0002016208c
339033	0261	00	0	Un	10.000,00	0002016208c
339039	0261	00	0	Un	80.000,00	0002016208c
339039	0260	00	0	Un	30.000,00	0002016208c
449052	0261	08	126	Un	22.300,00	0002016208e
449052	0261	06	4	Un	2.700,00	0002016208e

**Total: 305.000,00**

**META**

Total | Detalhar

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

## Anexo J - SEO: Tela de entrada.

**SEOWeb** **SEPOF**

**SISTEMA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** Página Principal | Preferências | Imprimir | Ajuda | Sair do Sistema

**Navegador**

- SEO Web
  - Página Principal
  - Alterar Senha
  - Junta de Governo
- Programação
  - Quota Orc.
  - Receita
- Alteração Orc.
  - QDD
  - Modalidade
  - Com Redução
- Documentos
  - Não enviados
  - Consulta
  - Despacho
  - Encaminha
  - Alteração de Despacho
- Relatórios e Atos
  - Consulta
  - Responsável
  - Portaria Qdd
  - Portaria Modalidade
  - Portaria Adição/Redução
  - Decreto de QDQQ
  - Decreto de Crédito
  - Portaria de Contrapartida
  - Portaria de Realocação
  - Gerenciais
  - Conferência do Decreto
  - Conferência Geral
- Administração
  - Usuário
  - Perfil

**Avisos**

**Atenção!**

A SEPOF informa que o prazo para preenchimento do 2º QDQQ será de 18/04/2011 à 06/05/2011.

**Infor Usuário**

**SEPOF**

<b>Perfis associados</b>	<b>Informações do acesso</b>
Técnico Setorial Responsável Setorial Técnico Sepof Gerente Sepof Administrador Gerador Ato Ato Gerado Ato Publicado Gerador Relatório Administrador Sistema Junta de Governo Assessoria DIPLAN Gerador de Ato - SEPOF	Número de acessos: 14090
<b>Unidades Orçamentárias</b>	<b>Programas</b>
ADEPARÁ ALE ARCON ASIPAG Auditoria Geral do Estado BANPARÁ CBM CCS CDI CEASA CEE CGE	APOIO ADMINISTRATIVO PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA, IDENTIDADES E DIVERSIDADE CULTURAL DO ESTADO GRÃO PARÁ LER CULTURA PARÁ TODOS CAMINHOS DA PARCERIA SEGURANÇA PARA TODAS E TODOS RESOLUTIVIDADE NA SAÚDE SAÚDE ESSENCIAL SENTINELA SAÚDE HEMOVIDA PARÁ VIVER GESTÃO FAZENDÁRIA GESTÃO DA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL ESPORTE PARTICIPATIVO TACACÁ SOCIAL COMUNICAÇÃO PÚBLICA HABITAR MELHOR GOVERNO CIDADÃO VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO GESTÃO MOBILIÁRIA E IMOBILIÁRIA DO ESTADO INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO QUALIDADE SOCIAL DO SERVIÇO PÚBLICO DOAR É VIDA GESTÃO INTELIGENTE E INTEGRADA PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

**Atualização pronta para ser instalada**  
Clique aqui para obter os detalhes.

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.



## Anexo K – SEO: Solicitação de Quotas.

SEO Web - Solicitação de Quotas - Mozilla Firefox

Arquivo Editar Exibir Histórico Favoritos Ferramentas Ajuda

SEO Web - Solicitação de Quotas

http://www.seo.pa.gov.br:8080/seoweb/programacao/solicitacao/solicitacao\_quotas\_form.jsf

Play Now!

SEOWeb SEPOF

SISTEMA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Página Principal | Preferências | Imprimir | Ajuda | Sair do Sistema

**Solicitação de Quotas**

SEPOF

Documento	Quota Orçamentária	Comentário
-----------	--------------------	------------

**Tipo**

Redução de Quota

**Dados do Documento**

**Unidade Orçamentária:** [dropdown]

**Destaque:**

**Provisão:**

**Programa:** [dropdown]

**Grupo de Despesa:** [dropdown]

**SubGrupo de Despesa:** [dropdown]

**Fonte:** [dropdown]

Salvar Cancelar

**Navegador**

- SEO Web
  - Página Principal
  - Alterar Senha
  - Junta de Governo
- Programação
  - Quota Orc.
  - Receita
- Alteração Orc.
  - QDD
  - Modalidade
  - Com Redução
- Documentos
  - Não enviados
  - Consulta
  - Despacho
  - Encaminha
  - Alteração de Despacho
- Relatórios e Atos
  - Consulta
  - Responsável
  - Portaria Qdd
  - Portaria Modalidade
  - Portaria Adição/Redução
  - Decreto de QDQQ
  - Decreto de Crédito
  - Portaria de Contrapartida
  - Portaria de Realocação
  - Gerenciais
  - Conferência do Decreto
  - Conferência Geral
- Administração
  - Usuário
  - Perfil

Iniciar

SEO Web - Solicitaçã... Documento1 - Micros...

11:52

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

## Anexo L - SEO: Solicitação de Crédito com Redução.

SEO Web - Crédito com Redução - Mozilla Firefox

Arquivo Editar Exibir Histórico Favoritos Ferramentas Ajuda

SEO Web - Crédito com Redução

http://www.seo.pa.gov.br:8080/seoweb/alteracao/creducacao/creducacao\_form.jsf

Play Now!

SEOWeb SEPOF

SISTEMA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Página Principal | Preferências | Imprimir | Ajuda | Sair do Sistema

**Navegador**

- SEO Web
  - Página Principal
  - Alterar Senha
  - Junta de Governo
- Programação
  - Quota Orc.
  - Receita
- Alteração Orc.
  - QDD
  - Modalidade
  - Com Redução
- Documentos
  - Não enviados
  - Consulta
  - Despacho
  - Encaminha
  - Alteração de Despacho
- Relatórios e Atos
  - Consulta
  - Responsável
  - Portaria Qdd
  - Portaria Modalidade
  - Portaria Adição/Redução
  - Decreto de QDQQ
  - Decreto de Crédito
  - Portaria de Contrapartida
  - Portaria de Realocação
  - Gerenciais
  - Conferência do Decreto
  - Conferência Geral
- Administração
  - Usuário
  - Perfil

**Solicitação de Crédito com Redução**

SEPOF

Documento | Suplementação | **Redução** | Justificativa | Enquadramento Legal

**Crédito**

ESPECIAL

SUPLEMENTAR

EXTRAORDINÁRIO

UO: [ ]

**Finalidade da Alteração**

[ ]

Salvar Cancelar

Iniciar

SEO Web - Crédito co... Documento1 - Micros...

11:53

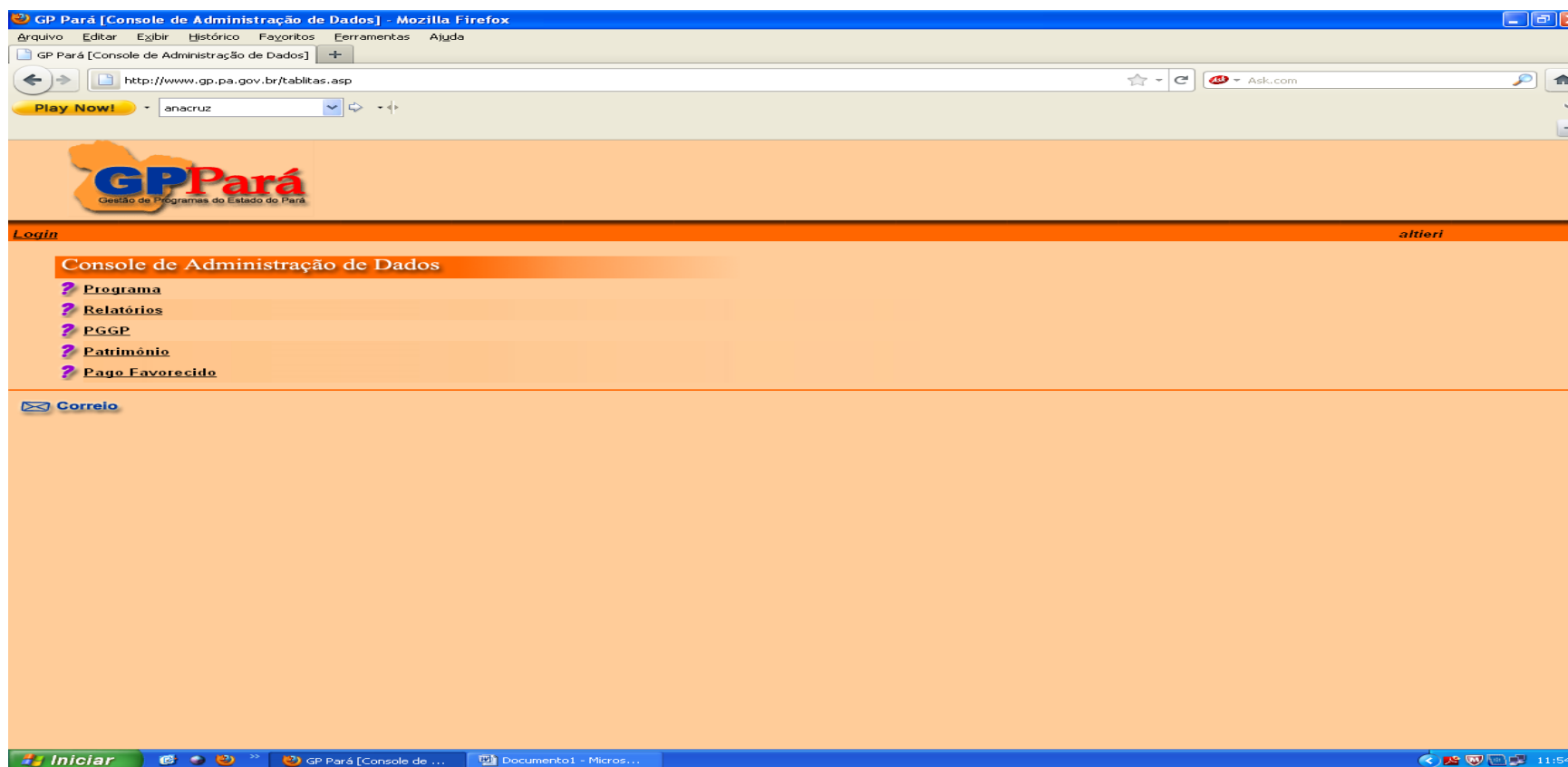
Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

## Anexo M - SEO: Pesquisa de Relatório.

The screenshot displays the 'SEO Web - Consulta de Relatórios' interface in Mozilla Firefox. The browser address bar shows the URL: [http://www.seo.pa.gov.br:8080/seoweb/relatorio/consulta/consulta\\_lista.jsf](http://www.seo.pa.gov.br:8080/seoweb/relatorio/consulta/consulta_lista.jsf). The page header includes the 'SEOWeb' logo and the 'SEPOF' system name. Below the header, there are navigation links: 'Página Principal', 'Preferências', 'Imprimir', 'Ajuda', and 'Sair do Sistema'. The main content area is divided into two sections: 'Pesquisa de Relatórios' and 'Relatórios'. The 'Pesquisa de Relatórios' section contains search criteria: 'Número:' (text input), 'Tipo de Relatório:' (dropdown menu), and 'Ano:' (text input with 'ex.: 2009'). A 'Filtrar' button is located to the right of these fields. The 'Relatórios' section features a table with columns for 'Número', 'Tipo', and 'Data'. Below the table, it indicates '0 registro(s) encontrado(s). Exibindo página 1 de 1.' and provides instructions for viewing reports in PDF or Excel format, with a note: 'OBS.: É necessário salvar o relatório do excel em seu computador para poder visualizar.' The left sidebar contains a 'Navegador' menu with various system options like 'Programação', 'Documentos', and 'Relatórios e Atos'. The Windows taskbar at the bottom shows the 'Iniciar' button and several open applications, including 'SEO Web - Consulta...' and 'Documento1 - Micros...'. The system clock shows the time as 11:53.

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

Anexo N - GP-Pará: Tela de entrada, console de administração de dados.



Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.


## Anexo O - GP-Pará: Relação dos Programas do PPA.

The screenshot shows a web browser window with the URL <http://www.gp.pa.gov.br/programas.asp?chave=31>. The page features the logo for GP Pará (Gestão de Programas do Estado do Pará) and a navigation bar with "Login > Console". The main content area is titled "Visão Global Consolidada" and "PPA 2008-2011". A dropdown menu labeled "Programa" is open, displaying a list of 25 programs, each with a small icon and a checkmark. The programs listed are:

- ACESSO AO SISTEMA DE JUSTIÇA
- ÁGUA PARA TODOS
- ALINHAMENTO E INTEGRAÇÃO
- APOIO ADMINISTRATIVO
- ATENDIMENTO DAS AÇÕES EVENTUAIS
- ATUAÇÃO INSTITUCIONAL
- BOLSA TRABALHO
- CAMINHOS DA PARCERIA
- CAMPO CIDADÃO
- CAPACITAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES
- CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO
- COMUNICAÇÃO PÚBLICA
- CONTROLE EXTERNO
- CONTROLE INTERNO DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS
- COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
- CULTURA PARA TODOS
- CULTURA SUSTENTÁVEL
- DEFESA DA SOCIEDADE
- DESENVOLVE PARÁ
- DESENVOLVIMENTO DA PESCA E AQUICULTURA SUSTENTÁVEIS
- DOAR É VIDA
- EDUCAÇÃO NA SAÚDE
- EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE PARA TODOS

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

## Anexo P - GP-Pará: Ações do Programa.



The screenshot shows a web browser window with the URL <http://www.gp.pa.gov.br/projetos.asp?programa=2182>. The page header includes the logo for 'GP Pará - Gestão de Programas do Estado do Pará' and navigation links for 'Login', 'Console', and 'Programas'. The main content area displays the program name 'CAMINHOS DA PARCERIA' and a list of actions. Each action is preceded by a small icon representing a specific activity, such as a truck, a plane, or a boat. The actions listed include:

- ACOMPANHAMENTO DE OBRAS DE ENGENHARIA DE TRANSPORTE PÚBLICO
- AMPLIAÇÃO DO LABORATÓRIO DE CONCRETO, SOLO E ASFALTO
- ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS E/OU AGENTES DE SERVIÇOS REGULADOS DE TRANSPORTE HIDROVIÁRIO E RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS
- CONSERVAÇÃO DE AERÓDROMO
- CONSERVAÇÃO DE RODOVIAS ESTADUAIS
- CONSTRUÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA AEREOVIÁRIA
- CONSTRUÇÃO DAS ECLUSAS DE TUCURUI - RIO TOCANTINS - PAC
- CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA HIDROVIÁRIA
- CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA E HIDROVIÁRIA
- CONSTRUÇÃO DE OBRAS D'ARTES ESPECIAIS
- CONSTRUÇÃO DE OBRAS D'ARTES ESPECIAIS - PARÁ URBE
- CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - ENTRONCAMENTO BR 163 (CAMPO VERDE) - MIRITITUBA BR 230 - PAC
- CONSTRUÇÃO DO PIER 200 NO PORTO DE SANTARÉM - PAC
- CONSTRUÇÃO DO PIER 400 NO PORTO DE VILA DO CONDE - PAC
- CONSTRUÇÃO DO TRECHO RODOVIÁRIO - ALTAMIRA / RURÓPOLIS, NA BR 230 - PAC
- CONSTRUÇÃO DO TRECHO RODOVIÁRIO - DIVISA MT / PA - SANTARÉM NA BR 163 - PAC
- CONSTRUÇÃO DO TRECHO RODOVIÁRIO - MARABÁ / ALTAMIRA, NA BR 230 - PAC
- DESASSOREAMENTO DE PEQUENOS RIOS, FUIROS E IGARAPÉS
- ELABORAÇÃO DO PLANO DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTE DO ESTADO DO PARÁ
- FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO HIDROVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS
- FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO RODOVIÁRIO

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

## Anexo Q - GP-Pará: Relatório de Programa consolidado por Programa.

**Avaliação - Mozilla Firefox**


Arquivo Editar Exibir Histórico Favoritos Ferramentas Ajuda

Avaliação

http://www.gp.pa.gov.br/pa\_aval.asp?chave=389608uo=

Play Now! anacruz

---

 Governo do Estado do Pará  
Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças - SEPOF -  
OPPará - Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará  
PPA 2008-2011

AVALIAÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA

---

**Programa: CAMINHOS DA PARCERIA**

**Ação:** Conservação de Rodovias Estaduais  
**Objetivo:** Manter as rodovias em boas condições de tráfego, garantindo a mobilidade da população.  
**Produto:** Rodovia Conservada  
**Físico Realizado:** Janeiro/2008 a Maio/2011

**INDICADORES DE EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA:**

	PPA INICIAL	PPA ATUALIZADO	REALIZADO ACUM	%I <sup>(4)</sup>	%A <sup>(6)</sup>
Cronológico <sup>(1)</sup>	48 meses	48 meses	42 meses	88	88
Físico <sup>(2)</sup>	13310 Km	20910 Km	11.140,45 Km	84	53
Financeiro <sup>(3)</sup>	164.640,00 MIL	137.947,88 MIL	161.652,79 MIL	98	117

	DOT. INICIAL 2011	DOT. ATUALIZADA 2011	REALIZADO 2011	%I <sup>(4)</sup>	%A <sup>(6)</sup>
Cronológico <sup>(1)</sup>	12 meses	12 meses	6 meses	50	50
Físico <sup>(2)</sup>	401 Km	401 Km	505 Km	126	126
Financeiro <sup>(3)</sup>	34.523,83 MIL	18.206,55 MIL	1.860,78 MIL	5	10

**INDICADOR DE RESULTADO<sup>(7)</sup> = 45,00%**

**GRAU DE VALORAÇÃO : REGULAR**

0-10 Excelente; 11-30 Bom; 31-49 Regular; 50-100 Insuficiente

(1) Vermelho indica que o prazo está esgotado (%>100%).  
(2) Vermelho indica que a ação pode estar atrasada (%<%Cronológico).  
(3) Vermelho indica que o gasto pode estar sendo maior que o previsto (%>%Cronológico).  
(4) Percentual do realizado em relação ao valor inicial.  
(5) Percentual do realizado em relação ao valor atualizado.  
(6) Fórmula no doc. "Avaliação Físico-Financeira".  
(7) Valor do PPA Atualizado tem como referência o acumulado dos valores iniciais do OGE's somado aos valores constantes no PPA para os próximos anos.

**RESUMO DA SITUAÇÃO ATUAL:**

**OBSTÁCULOS:**

**INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES:** [SETRAN] 169. Locação de ônibus para o 2º Núcleo Regional: Valor de R\$ 54.603 refere-se a Locação de ônibus para transporte de servidores do 2º Núcleo Regional (Capanema) que trabalham na conservação da malha viária do referido NR.


**PROVIDÊNCIAS**

**DATA**


**DATA\_OK**

28/04/2011

---

 **Correio**

---



Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

## Anexo R - SISPEI: Tela de Entrada.

**SISPEI** v0.3 BETA  
Secretaria de Estado de Planejamento  
Sistema de Planejamento Estratégico Institucional

Estou em: Planejamento | Processo Estratégico

Planejamento | Monitoramento | Relatórios | Controle de Acesso | Ajuda

Olá, Fernando Altieri. [Sair](#)

A pesquisa encontrou 1 resultado.

Processo Estratégico | Metas | PEI | Áreas Estratégicas | Objetivos Estratégicos | Estratégias | Metas Previstas | Planos Táticos Operacionais

Pesquisa

Uc: Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA

Pe: 2007/2011

Situação: Todos Exibir até: Estratégia

**Pesquisar Processo Estratégico** | **Limpar Pesquisa** | **Imprimir Resultado(s)**

	Situação	
SEFA 2007/2011	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Área 1: Modernização da Gestão Fazendária	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Objetivo 01: Consolidar a efetividade institucional da SEFA	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 001: Fortalecer a capacidade de planejamento e de gestão das políticas da Fazenda.	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 002: Modernizar a Estrutura Organizacional e os processos administrativos.	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 003: Melhorar a infra-estrutura predial da SEFA	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 004: Modernizar o processo de gestão do contencioso (Julgadoria e TARF).	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 005: Desenvolver processos de mudança organizacional.	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 006: Estabelecer mecanismos para controle de custos das unidades da SEFA.	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 007: Aperfeiçoar mecanismos de controle interno e correição	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 008: Definir e instituir política de gestão de pessoas.	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 009: Modernizar setores especiais da administração	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 010: Realizar a gestão do Programa Inovar Fiscal.	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 011: Realizar o monitoramento e avaliação do Programa Inovar Fiscal	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]
Estratégia 123: treinamento sispei	Ativo	[E] [Ad] [O] [E]

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.





## Anexo T - SISPEI: Informações detalhadas.

SISPEI | Plano Interno (PI) - Mozilla Firefox

Arquivo Editar Exibir Histórico Favoritos Ferramentas Ajuda

Secretaria de Planejamento Orçamento e... SISPEI | Plano Interno (PI)

http://www.sistemas.pa.gov.br/sispei/gpsep/pi/pi\_lista.seam?cid=205

Play Now! gatuno pode

**SISPEI** v0.3 BETA  
Secretaria de Estado de Planejamento  
Sistema de Planejamento Estratégico Institucional

Estou em: [Monitoramento > PI](#)

Planejamento | Monitoramento | Relatórios | Controle de Acesso | Ajuda

Olá, Fernando Altieri. [Sair](#)

Busca realizada com sucesso! 23 PIs encontrados com 250 DetaPI's.

Cronograma | Anotações | PI | Tarefas | Históricos | Resultados | Anexos

Pesquisa

UO: SEFA Ano: 2011 Programa: ?

Meta: Área: Objetivo: Projeto Atividade: Elemento Despesa:

Decreto:

Somente obras: Não Somente obras do PTP: Não Município: [Todos]

Exibir colunas:  À Liquidar  Liquidado  À Pagar  Pago

[Pesquisar](#) [Limpar Pesquisa](#)

PI	Mat.Despesa	U.O.	Fonte	SE	Dot.Inicial	Dot.Atual	Empenhado	À Liquidar	Liquidado	A Pagar	Pago	Saldo à Emp.	Saldo p/ Reservas
⊕ P000004534C - OPERACIONALIZACAO DAS ACOES ADMINISTRATIVA...								(À Liquidar + Liquidado)					
<b>Total</b>					<b>2.879.869,00</b>	<b>2.879.869,00</b>	<b>1.966.589,33</b>	<b>455.989,53</b>	<b>1.510.599,80</b>	<b>0,00</b>	<b>1.510.599,80</b>	<b>913.279,67</b>	<b>913.279,67</b>
⊕ P000004535P - OPERACIONALIZACAO DAS ACOES DE RECURSOS HU...													
<b>Total</b>					<b>174.545.374,00</b>	<b>168.543.099,49</b>	<b>77.557.754,08</b>	<b>158.293,33</b>	<b>77.399.460,75</b>	<b>9,00</b>	<b>77.399.451,75</b>	<b>90.985.345,41</b>	<b>90.985.345,41</b>
⊕ P000004535C - OPERACIONALIZACAO DAS ACOES DE RECURSOS HU...													
<b>Total</b>					<b>209.528,00</b>	<b>209.528,00</b>	<b>154.439,30</b>	<b>24.814,23</b>	<b>129.625,07</b>	<b>0,00</b>	<b>129.625,07</b>	<b>55.088,70</b>	<b>55.088,70</b>
⊕ P000004689C - IMPLEMENTACAO DO GERENCIAMENTO DE UNIDADES...													
<b>Total</b>					<b>700.000,00</b>	<b>700.000,00</b>	<b>342.436,81</b>	<b>32.633,21</b>	<b>309.803,60</b>	<b>0,00</b>	<b>309.803,60</b>	<b>357.563,19</b>	<b>357.563,19</b>
⊕ 0005012626C - DESENVOLVIMENTO E QUALIFICACAO DE SERVIDOR...													
<b>Total</b>					<b>406.547,00</b>	<b>406.547,00</b>	<b>3.752,63</b>	<b>0,00</b>	<b>3.752,63</b>	<b>0,00</b>	<b>3.752,63</b>	<b>402.794,37</b>	<b>402.794,37</b>

Sinalizadores do PI

Movimentações financeiras existentes Obras existentes

Iniciar

SISPEI | Plano Intern... Documento1 - Micros...

12:29

Fonte: PARÁ, acesso em 20.06.2011.

## ANEXO U - Roteiro Metodológico: Programas Selecionados

Nome do Programa:

**I - Quanto ao processo de formulação:** neste item deve-se responder as questões abaixo relacionadas sempre na perspectiva do momento da formulação do programa, esta etapa do relatório proporcionará a reconstrução da linha de base do programa:

- Qual a situação inicial do problema que o programa se propôs enfrentar?
- Qual o objetivo? Onde queremos chegar?
- Há pertinência no conjunto de ações e metas físicas para o objetivo do programa?
- Há suficiência do conjunto de ações e metas físicas e financeiras?
- O Público alvo do Programa foi bem delimitado?
- Qual o orçamento programado?
- Se o programa for executado por uma OS como a Os se relaciona com os outros atores?
- Quais as Fontes de financiamento?

**II – Quanto ao processo de Implementação:** neste item devem-se responder as questões abaixo relacionadas:

- Quais os fatores críticos de sucesso e insucesso da execução das ações do Programa que interferiram na obtenção dos resultados?
- Como se deu o Gerenciamento do programa? Os prazos estão sendo obedecidos? O programa está sendo monitorado?
- Há suficiência e adequação dos meios para implementação do Programa?
- Há disponibilidade de informações necessárias para permitir o controle da execução? Precisa expandir?
- Quais as restrições que dificultam o desempenho do programa?

**III – Quanto a avaliação dos Resultados:** Neste item deve-se procurar analisar os resultados do programa, de forma objetiva e também por meio de indicadores, como segue:

- Na forma objetiva: esta análise deverá contextualizar a situação atual em cotejo com a situação inicial, buscando destacar o que a execução do programa contribuiu para a mudança da situação problema encontrada. Dependendo da natureza do programa, haverá necessidade de realizar pesquisa de campo, pesquisa via Internet, pesquisa por telefone, reuniões com representantes do público-alvo e partes interessadas pelo programa, ou ainda, visita ao local onde se manifestam os resultados do programa.

- Por Indicadores: esta análise deverá ser focada nos índices da situação inicial em cotejo com a situação atual, demonstrada por meio dos indicadores do programa em relação ao objetivo do mesmo.

**VI - Quanto a Perspectiva :** Neste item deve-se proceder uma análise subjetiva, que demonstre um juízo de valor, buscando sentido de uma avaliação prepositiva, apontando sugestões de melhoria. Neste sentido deve-se procurar responder as seguintes questões:

- O que precisamos para aprimoramento do programa?
- O que aprendemos?
- Existe perspectiva de nova fonte de financiamento para o programa?
- Com base nos fatores críticos de sucesso e insucesso ocorridos na execução das ações do Programa, proceder análise materializando os fatos.

Fonte: PARÁ, Manual de Avaliação de Programas do PPA, 2005

## ANEXO V - Roteiro Metodológico: Modelo Sintético

## **PROGRAMA**

### **I - Apresentação do Programa**

- a) Nome do Programa.
- b) Secretaria Responsável: Preencher com o Nome do órgão por extenso e sigla. Ex: Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF).
- c) Órgão (s) Executor (es): Preencher com o Nome do (s) órgão (s) por extenso e sigla (s). Ex: Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF).
- d) Objetivo do Programa.
- e) Ações do Programa: discriminar as ações do Programa previstas no PPA 2008-2011.

### **II - Aspectos Destacados**

- Apresentar na forma de tópicos (em torno de 5) os resultados mais emblemáticos do Programa, sempre no foco do Programa, permitindo uma visualização geral, sem destacar ação por ação.
- A ideia não é de repetir todos os dados e informações que constam no relatório que o sistema de monitoramento e avaliação GP – PARÁ produz.

### **III - Análise dos Resultados**

Ao longo de 4 ou 5 parágrafos produzir um relatório avaliativo, observando:

- a) Analisar e apontar as distorções encontradas na formulação do programa, das ações, do objetivo, público alvo, indicadores formulados, do problema, entre outros aspectos;
- b) Analisar e apontar as distorções encontradas na execução do programa destacando o resultado das ações;
- c) Análise do conceito aferido no sistema de monitoramento e avaliação do Estado do Pará;
- d) Análise dos recursos disponibilizados;
- e) Metas físicas;
- f) Metas financeiras;
- g) Análise comparativa dos desempenhos físico x financeiro;
- h) Análise de indicadores de resultados do programa.

### **IV - Considerações Finais**

Em dois parágrafos fazer considerações técnicas sobre o programa tendo como referência às análises desenvolvidas neste relatório. Em regra os parágrafos devem tratar, pelo menos, dos seguintes temas:

- a) Análise da performance do Programa, dos resultados alcançados e impactos da realidade que se propôs modificar;
- b) Recomendações para aprimoramento.