

POLÍTICAS PÚBLICAS

MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO,
CONTROLE E PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NO GOVERNO DO
RIO GRANDE DO SUL

FERNANDA COSTA COREZOLA
AIDA GRIZA
MARÍLIA PATTÀ RAMOS
ORGANIZADORAS

POLÍTICAS PÚBLICAS

MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO,
CONTROLE E PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NO GOVERNO DO
RIO GRANDE DO SUL

FERNANDA COSTA COREZOLA
AIDA GRIZA
MARÍLIA PATTA RAMOS
ORGANIZADORAS



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Ministro de Estado da Cultura

Roberto João Pereira Freire

Secretário da Economia da Cultura

Mansur Bassit

**Diretora do Departamento
de Estratégia Produtiva**

Ana Letícia Fialho

**Diretor Interino do Departamento
de Sustentabilidade e Inovação**

Thalles Rodrigues de Siqueira

**Coordenador-geral de
Pesquisa e Novos Modelos**

Geraldo Horta

Equipe Técnica

Andrey do Amaral dos Santos, Luana Pires

Micaele Pinheiro dos Santos Nascimento,

Tiago Rocha Gonçalves de Canha

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, Ario Zimmermann, José

Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-

drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,

Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel

Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio

Henkin, Leandro Valiati, Lúcia Mury

Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,

Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta

Ramos, Vanessa Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza, Marco

Cepik

POLÍTICAS PÚBLICAS

MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO,
CONTROLE E PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NO GOVERNO DO
RIO GRANDE DO SUL

FERNANDA COSTA COREZOLA
AIDA GRIZA
MARÍLIA PATTA RAMOS
ORGANIZADORAS

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão: Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa e Diagramação: Liza Bastos Bischoff

Figuras: Gabriel Thier, Luiza Allgayer

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



P779 Políticas públicas: monitoramento, avaliação, controle e participação social no Governo do Rio Grande do Sul [recurso eletrônico] / organizadoras Fernanda Costa Corezola, Aida Griza [e] Marília Patta Ramos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015.
214 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Política. 2. Gestão pública. 3. Administração pública. 4. Políticas públicas – Monitoramento – Avaliação – Controle – Participação social – Governo do Estado do Rio Grande do Sul. 5. Gestão – Monitoramento estratégico – Governo do Estado do Rio Grande do Sul - 2011-2014. 6. Gestão intensiva – Escritório. 7. Gestão orçamentária – Monitoramento – Projetos estratégicos. 8. Projetos estratégicos – Monitoramento – Secretaria de Planejamento – Estado do Rio Grande do Sul. 9. Política de Transferência de Renda Gaúcha – Monitoramento – Avaliação. 10. Rede Escola de Governo – Avaliação. 11. Sistema Estadual de Participação Cidadã. 12. Políticas públicas – Governo do Rio Grande do Sul – Participação – Sociedade – Internet – Redes sociais digitais – Monitoramento – Avaliação. 13. Política – Transparência – Controle social – Estado do Rio Grande do Sul - 2011-2014. 14. Gestão pública – Desafios – Perspectivas. I. Corezola, Fernanda Costa. II. Griza, Aida. III. Ramos, Marília Patta. IV. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. V. Série.

CDU 35(816.5):364

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0512-6

SUMÁRIO

PREFÁCIO 7
Tarso Genro

APRESENTAÇÃO 11
Aida Griza, Fernanda Costa Corezola, Marília Patta Ramos

// A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO //

1 A SALA DE GESTÃO DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – GESTÃO 2011 A 2014: IMPLANTAÇÃO E EVOLUÇÃO DA SISTEMÁTICA DE MONITORAMENTO ESTRATÉGICO 18

Leonilse Fracasso Guimarães (Iti Guimarães), Beatriz Carlesso, Fernando Ritzel Franco, Jorge Luis Caputo Maciel, Julio Cesar de Oliveira Sá, Vilmar Rama (Colaborador)

2 ESCRITÓRIO DE GESTÃO INTENSIVA: LÓGICA DE ATUAÇÃO E RESULTADOS 55
Fernanda Costa Corezola, Aida Griza

3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA COMO ELEMENTO DE MONITORAMENTO E GESTÃO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS 75
Leonilse Fracasso Guimarães (Iti Guimarães), Paulo Ricardo Aquino de Campos Velho, Vilmar Rama (Colaborador)

4 O MONITORAMENTO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS E O PAPEL DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 82
André Benetti

// AVALIAÇÃO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS //

5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA GAÚCHA: O PROGRAMA RS MAIS IGUAL E A EXPERIÊNCIA DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS SOCIAIS DO RS 99

Lígia Mori Madeira, Luciana Pazini Papi, Vanessa Marx, Paola Loureiro Carvalho, Letícia Maria Schabbach, Marília Patta Ramos, Daiana Hermann, Ana Julia Bonzanini Bernardi, Alexandre Ben Rodrigues, Leonardo Geliski, Taciana Barcellos Rosa, Thauana Serres

6	AVALIAÇÃO DA REDE ESCOLA DE GOVERNO	115
	<i>Aline Hellmann, Ana Julia Bernardi, Ana Cristina Ghisleni, Marília Patta Ramos, Sandra Bitencourt</i>	

// CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL //

7	SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: AVANÇOS E POSSIBILIDADES DE UMA EXPERIÊNCIA SUBNACIONAL	143
	<i>Davi Luiz Schmidt, Maria da Glória Lopes Kopp</i>	

8	INTERNET, REDES SOCIAIS DIGITAIS E AS NOVAS POSSIBILIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE EM PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL (2013/2014)	164
	<i>Vinicius Wu</i>	

9	A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO PERÍODO DE 2011-2014	178
	<i>Juliana Botelho Foernges</i>	

// PERSPECTIVAS //

10	DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA MELHORAR A GESTÃO PÚBLICA	189
	<i>Fernanda Costa Corezola, Aida Griza</i>	

	POSFÁCIO	209
	<i>Marcia Joppert</i>	

PREFÁCIO

TARSO GENRO

Governador do Rio Grande do Sul (2011-2014), ex-Ministro da Justiça, ex-Ministro da Educação, ex-Ministro das Relações Institucionais do Governo Federal.

A preocupação com a gestão pública eficiente, eficaz e efetiva é um desafio para qualquer governo que se pretenda democrático e independe de seu alinhamento ideológico. Ela não deriva exclusivamente da decisão do governante, ou do grupo político no poder, mas ocorre por exigência da responsabilidade pública.

As sociedades contemporâneas, em que pesem os mais diversos padrões e configurações históricos e de desenvolvimento econômico, social, cultural e os matizes políticos, têm apresentado, em todos os continentes, desafios comuns à consolidação democrática. Talvez uma das agendas em aberto mais consensuadas seja a busca por uma gestão pública eficiente.

Para garantir a qualidade dos mais diversos serviços públicos, como saúde, educação e segurança, a execução das políticas públicas deve ser considerada na sua relação com o ciclo de gestão como um todo, o que envolve o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas.

A trajetória da preocupação e do conhecimento sobre gestão pública, nas suas mais diversas etapas, exhibe considerável acúmulo, atualmente, no Brasil, não consistindo em monopólio de governo de determinada matriz ideológica. Além da busca da eficiência, da eficácia e da efetividade, é desejável e fundamental que os governos envolvam a sociedade no processo de gestão, desde a definição dos objetivos a serem alcançados com a ação do Estado, relacionados a demandas prioritárias, até o controle dos seus resultados.

O impacto da ação estatal deve ser medido não apenas através do cálculo custo-benefício, mas nas suas dimensões de avanços sociais conquistados, garantia dos direitos humanos, respeito ao meio ambiente, promoção da inclusão social, fomento à participação popular e incentivo ao desenvolvimento sustentável.

A ação estatal executada por meio das políticas públicas busca a aplicação de um programa que visa ao bem comum e guia-se por princípios que ultrapassam a adequação do ajuste entre meios e fins, das metas aos recursos.

A tarefa de direcionar a ação estatal é compartilhada entre agentes políticos e servidores públicos, envolvendo também a sociedade civil nas suas diversas

organizações, fóruns e conselhos, e se baseia em estruturas físicas, financeiras, procedimentais e regulatórias herdadas, aprimorando-as conforme se desenvolve um mandato.

É um campo da ação humana indubitavelmente complexo, cuja racionalização evolui com o necessário uso de ferramentas de gestão que garantam o **bom gasto público** e a **transparência** na modernização da administração pública.

Nossa gestão frente ao governo do Estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2011 e 2014, fez uma clara opção pelo desenvolvimento social e econômico sustentável, com implicações na reestruturação da máquina estatal, seja em suas dimensões mais objetivas, como a ampliação do quadro de servidores, de recursos financeiros e físicos, seja em relação a rotinas administrativas, procedimentais, ao uso das tecnologias disponíveis e ao incremento da capacidade operacional, seja em relação à permeabilidade social.

Tratamos de qualificar e ampliar as funções do Estado no sentido de promover **mais Estado para mais cidadania**, mais democracia, mais serviços públicos, mais direitos, mais transparência, mais diálogo com a sociedade e com os servidores.

Buscou-se qualificar a gestão, desde o planejamento das políticas públicas, baseado na transversalidade e nos compromissos com a sociedade gaúcha, com a construção do mapa estratégico. A implementação das ações estratégicas do governo requer monitoramento e avaliação de projetos e programas, através do acompanhamento sistemático, frequente e compartilhado, das ações mesmo em nível operacional, de seu controle e da construção e verificação de indicadores de desempenho e de resultado social e econômico, exigindo, em todas as etapas, o alinhamento de informações e a construção de consensos.

O livro que ora se apresenta, **Políticas Públicas: Monitoramento, Avaliação, Controle e Participação Social no Governo do Rio Grande do Sul**, oferece ao leitor uma série de relatos de experiências voltadas, notadamente, ao aspecto da gestão das políticas públicas, contextualizadas em termos teóricos e programáticos, buscando, com tal iniciativa, contribuir com o conhecimento e a discussão sobre o tema.

Este livro não vai definir o conceito de gestão, sequer promoverá uma problematização teórica. Porém, ele traz experiências importantes, vivenciadas por setores governamentais do aparelho de Estado que, seguramente, contribuirão para esse debate. O livro não retrata todas as experiências desenvolvidas na área da gestão nesta administração, mas algumas escolhidas pelas organizadoras para comporem uma espécie de seleção de boas práticas.

Um aspecto que perpassou com muita permeabilidade os processos de formulação, implementação e controle social de muitas das políticas setoriais desen-

volvidas, mas também de políticas chamadas “meio”, e que devo ressaltar, foi a constante busca por institucionalizar as políticas como políticas de Estado, e não somente como práticas de governo. Ou seja, uma permanente atitude de construir caminhos mais perenes para a implementação de políticas públicas.

Os autores dos capítulos participaram ativamente do processo, seja enquanto agentes políticos, seja como servidores públicos estaduais, de carreira ou comissionados, ou como pesquisadores colaboradores ligados à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com a qual se estabeleceram convênios para a avaliação de alguns projetos.

Boa leitura!

Porto Alegre, outono de 2015.

APRESENTAÇÃO

AIDA GRIZA

Socióloga da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Sociologia (UFRGS).

FERNANDA COSTA COREZOLA

Socióloga da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Sociologia (UFRGS). Doutoranda no PPG em Políticas Públicas (UFRGS). Diretora do EGI até 2014.

MARÍLIA PATTA RAMOS

Professora do PPG em Políticas Públicas e do PPG em Sociologia da UFRGS.

Este livro reúne um conjunto de textos que apresentam experiências relacionadas a determinadas etapas da gestão pública que denominamos *monitoramento de programas e projetos governamentais, avaliação, e controle e participação social*, tal como foram construídas e desenvolvidas na gestão estadual de 2011 a 2014 do governo do Estado do Rio Grande do Sul (RS). São registros importantes não somente para fins de memória das experiências de gestão desenvolvidas numa determinada administração, mas também para delinear formulações críticas e oferecer um esforço avaliativo acerca dessas experiências. Apesar de serem apontados resultados, não se alcançou a abordagem de eventuais impactos, porque a linha de tempo para aferi-los dificilmente o permitiria. Ademais, o caráter dos textos, como se verá, é predominantemente narrativo e descritivo, chegando-se, em quase todos eles, à apresentação de proposições para o avanço ou a consolidação das iniciativas abordadas, enquanto políticas de Estado e não somente de uma gestão. O livro mescla textos narrativos técnico-políticos de gestores que participaram da administração com textos analíticos que trazem a abordagem de especialistas em políticas públicas.

A primeira parte do livro apresenta a importância do monitoramento no período e inicia descrevendo a experiência específica da Sala de Gestão, uma Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME) coordenada pela Secretaria-Geral de Governo que avalia a execução física e orçamentário-financeira de projetos denominados *estratégicos*, isto é, projetos selecionados pelas secretarias e órgãos estaduais como potencialmente indutores de resultados para os Objetivos Estratégicos do Governo. Esses objetivos compuseram o Mapa Estratégico de Desenvolvimento do Estado.

Cabe dizer que não foram monitoradas todas as políticas públicas coordenadas pelo governo estadual, nem todas as suas prioridades político-institucionais. Inclusive, tendo-se verificado uma continuada redução no número de programas monitorados no decorrer desta gestão – que passaram de 179, inicialmente, para 62, podemos inferir que o monitoramento serviu também para conferir focalização e direcionamento de esforços governamentais. O RS já vivenciara outras experiências de monitoramento de políticas em diferentes gestões, pelo menos, há vinte anos, mas, nesta última, houve uma explícita institucionalização com a regulamentação jurídica e o fortalecimento de uma estrutura para esse trabalho.

A metodologia adotada associou ciclos continuados de análise dos projetos, em reuniões presenciais com a participação direta do governador, a um sistema web de informações (SME), alimentado diretamente pelos órgãos executores. Esse modelo de monitoramento foi concebido como parte de uma estratégia de gestão em médio prazo, que organizaria os órgãos governamentais e a sociedade numa rede – a Rede de Planejamento, Monitoramento e Gestão Estratégica – estruturada para atuar de forma integrada e transversal nos processos de decisão e execução das políticas públicas.

Sabedores que somos da inexistência de uma cultura de monitoramento das políticas públicas nas nossas estruturas administrativas, pode-se saudar a implementação de uma política de governança do monitoramento da gestão no governo gaúcho. Tudo leva a crer que a experiência que inclui regulamentação, estrutura, método e sistemática de funcionamento disseminado junto às secretarias e aos órgãos setoriais seja mantida e continuada.

O segundo artigo apresenta o modo de operação e a experiência de implantação do Escritório de Gestão Intensiva (EGI) no âmbito da Sistemática de Monitoramento Estratégico. O Escritório foi criado em 2013 com o objetivo de imprimir celeridade à execução de projetos estratégicos selecionados, visando à efetiva implementação desses projetos. Consistiu em um trabalho de gestão de entaves intragovernamentais e de apoio na articulação dentro dos órgãos e entre órgãos interdependentes à resolução das ações administrativas. O capítulo apresenta o método e as etapas do trabalho, os instrumentos técnicos utilizados, os principais problemas identificados e alguns de seus resultados.

A dimensão orçamentária dos projetos estratégicos é tratada no terceiro artigo, que descreve a forma como se associaram os conceitos e instrumentos usuais do planejamento orçamentário a um conjunto de medidas inovadoras com vistas ao acompanhamento e à gestão do orçamento público desses projetos. A dimensão financeira foi colocada como elemento de análise para qualificar as tomadas de decisão, tanto para a Sala de Gestão, quanto para os gestores dos projetos e do orçamento do estado. Promoveu-se um diálogo institucionalizado, mas realista,

da gestão física dos projetos com as gestões orçamentária e financeira, o que levou a resultados de execução mais satisfatórios. Tais medidas permitiram qualificar e avançar a gestão dos projetos em si e, como consequência, a execução das políticas públicas associadas.

O quarto artigo descreve os processos de formação da carteira de projetos estratégicos, das ações de monitoramento e avaliação dessa carteira e de sua revisão. Também identifica os atores envolvidos e apresenta o papel da Secretaria de Planejamento nessa sistemática, analisando sua participação nos processos. Adicionalmente, sugere aprimoramentos necessários para uma melhor aplicação da sistemática, identificados a partir das percepções da equipe de Analistas de Projetos da Secretaria de Planejamento.

Na segunda parte do livro, são abordados dois trabalhos de avaliação que focam em programas importantes para o desenvolvimento do estado e são resultados de consultorias específicas com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS). Cabe registrar que se buscaram outras experiências sistematizadas de avaliação das políticas ou programas desenvolvidos e que estas não foram encontradas. Isso revela que, se houve avanço institucional em relação à etapa de monitoramento das políticas, o mesmo não se observou em relação à avaliação de políticas públicas. Há um hiato de governança. Não existiu uma política, nem responsáveis, nem método especificamente estabelecido nesta gestão para estruturar um programa que subsidiasse as avaliações dos esforços, dos resultados e dos impactos das políticas públicas. Ainda assim, os dois trabalhos aqui sistematizados revelam as vantagens de dispormos desse insumo à gestão.

Um dos capítulos desta parte discorre sobre a experiência de monitoramento e avaliação do Programa RS Mais Igual, através do início do trabalho denominado *Observatório de Políticas Sociais do Estado do Rio Grande do Sul*, um projeto desenvolvido pelo CEGOV/UFRGS para a Casa Civil do RS. O Observatório busca compreender o fenômeno da pobreza no estado, bem como o alcance das políticas públicas direcionadas a esse fim.

O artigo seguinte apresenta a proposta e a configuração da Rede Escola de Governo (REG), seu desenho e seus elementos estruturantes, bem como a aplicação destes em ações educativas postas em prática. Além disso, o capítulo apresenta os resultados da pesquisa de avaliação da Rede Escola de Governo, especificando as ações educacionais desenvolvidas, a percepção dos alunos (servidores públicos) e dos coordenadores dos cursos de extensão e especialização iniciados em 2011, bem como dos coordenadores dos projetos de pesquisa do Programa de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Inovação sobre Gestão Pública, financiados pela REG por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

As estratégias de *Controle e Participação Social* foram abordadas na terceira

parte do livro. São três capítulos: um sobre o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI), outro sobre a interação deste com instrumentos inovadores de comunicação e controle social digital, coordenados pelo Gabinete Digital, e o terceiro sobre a Política de Transparência e Controle Social.

O sétimo capítulo se ocupa da construção e da prática do Sistema Estadual de Participação – SISPARCI, a partir do compromisso da gestão em promover o desenvolvimento sustentável com equidade e participação. Os autores apresentam primeiramente as formas de inclusão política da cidadania, conquistadas nas últimas décadas e registradas na Constituição de 1988, e a contribuição do Rio Grande do Sul desde o Orçamento Participativo. Para formular teórica e metodologicamente o Sistema, são referidos, na sequência do texto, os quatro seminários internacionais que tiveram o objetivo de dialogar com pesquisadores, especialistas e ativistas nacionais e internacionais. Os autores apresentam as concepções, os componentes e as quatro dimensões do sistema: os diálogos sociais, a participação digital, as decisões orçamentárias e o controle social. O SISPARCI visa à integração dos canais e processos de participação, os quais são apresentados um a um. Foi sublinhado o processo das Decisões Orçamentárias, por ter grande amplitude regional e setorial, e envolvido mais de um milhão de pessoas a cada ano, representando entre 12% e 15% dos eleitores gaúchos. Ato contínuo é apresentada uma forma de integração sistêmica, desenvolvida pelo Grupo de Trabalho designado pelo governador, através de decreto. Deste trabalho, resultou um Plano de Ação, coordenado por um Comitê Paritário, com a atribuição de estabelecer um desenho de convergência para aprimorar as políticas públicas estaduais. Também é apresentada a contribuição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que recomenda o SISPARCI como política de Estado.

Por fim, chama-se a atenção para a iniciativa do governo federal, de criar, no mesmo tom, um Sistema Nacional de Participação Social, para ampliar a integração dos processos participativos através de uma discussão articulada nacionalmente com movimentos sociais e governos estaduais e municipais. À guisa de conclusão, são pontuados alguns itens, como o valor da participação social, que estão na contribuição da cidadania para os assuntos relevantes do Estado, e a necessidade da defesa do patrimônio democrático, que o atual momento exige.

O oitavo capítulo constitui um ensaio em favor de um posicionamento dos gestores públicos convergente com a ampliação da participação da sociedade em processos de avaliação e monitoramento de estratégias governamentais. Para o autor, esta é uma exigência da própria comunidade de cidadãos em virtude de dois motivos fundamentais: em primeiro lugar, em função do aumento do nível de exigência da sociedade civil em relação ao Estado, decorrência direta das profundas mudanças verificadas em nosso tecido social – com a massiva inclusão de cidadãos, antes excluídos, à sociedade de consumo –, do aumento do nível de escolaridade

e da expansão da classe média; em segundo lugar, como decorrência das mais recentes revoluções ocorridas no campo das tecnologias da informação e da comunicação, que criam um novo ambiente de debates, ampliando, de forma inédita, o acesso à informação e ao conhecimento, o que tornaria possível, ao menos hipoteticamente, o controle pleno, por parte da sociedade, das informações e dos dados públicos. O autor conclui relatando iniciativas que deram base a suas formulações e descrevendo o desenvolvimento e a utilização de ferramentas tecnológicas e metodologias orientadas à ampliação da transparência e do controle social no âmbito da gestão estratégica de projetos da administração estadual entre 2011 e 2014. Em especial, a implantação da ferramenta “De Olho nas Obras”, que possibilita o acompanhamento e o monitoramento colaborativo do desenvolvimento das principais obras do Executivo estadual.

O nono capítulo demonstra como a política de transparência e controle social se objetivou por meio da Central do Cidadão, que é a expressão da aplicação da Lei da Informação no estado. Essa Central está equipada com um Mapa da Transparência e com um Portal de Dados Abertos sobre diversas esferas de atuação do governo, e disponibiliza aplicativos desenvolvidos por cidadãos para a exploração desses dados. O portal na Internet funciona como ponto focal para o acesso a informações públicas, o encaminhamento de dúvidas e sugestões sobre assuntos relacionados ao Poder Executivo estadual e a realização de denúncias formais sobre irregularidades constatadas por qualquer cidadão no serviço público estadual.

O livro se encerra com um ensaio que visa abordar, de modo conjunto, todas as grandes etapas do ciclo de gestão pública e identificar algumas questões que, se enfrentadas, poderiam colaborar, na percepção das autoras, para promover resultados das políticas públicas em geral mais efetivos à sociedade. Não se constitui numa análise sociológica, mas sim numa espécie de ensaio para uma agenda propositiva à gestão pública, a qual pontua e propõe temas e questões para melhorar as etapas de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e controle social das políticas públicas no Rio Grande do Sul.

O texto tem uma perspectiva crítica e de proposição de recomendações, a partir de experiências e de desafios não superados na gestão Tarso Genro no Estado do Rio Grande do Sul, apontando alguns delineamentos que poderiam ser enfrentados para dar seguimento ao viés de crescimento do Estado a partir das funções governamentais.

E, na perspectiva da promoção de um olhar externo e, ao mesmo tempo, de articulação com outras experiências de monitoramento e avaliação dessas políticas públicas, as organizadoras convidaram a especialista Marcia Joppert, que integra a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA), não para fazer uma avaliação externa das experiências e análises aqui apresentadas, mas sim para

apontar questões que possam ser comuns, identificar elementos distintivos ou de inovação, aspectos que merecessem um cotejamento com outras experiências. A aproximação das administrações públicas com a experiência da RBMA, que, apesar de recente, desponta com muita respeitabilidade junto aos gestores do Brasil e de outros países e também junto às comunidades científicas e associativas sobre o tema da gestão pública, pode ser muito proveitosa para todos.

Nosso leitor poderá observar, como mencionamos no início desta apresentação, que o conjunto de textos se constitui em manifestações de uma explícita intencionalidade política na forma de conduzir a gestão de políticas públicas. Não se trata de um modelo, mas, a nosso ver, de um modo de gestão que buscou não somente preservar o zelo e o respeito com a coisa pública, mas também assegurar resultados a partir de uma combinação de políticas – umas mais, outras menos estruturadas – e de ações com um grande viés de fortalecimento dos instrumentos de participação social e transparência e, desse modo, da democracia.

A maior parte dos textos não se propõe a tratar das políticas em si e, tampouco, a apontar impactos no desenvolvimento a partir dessas políticas. Também não pretendem apontar receitas testadas. Os autores, em grande parte participantes e gestores dos processos abordados e, portanto, engajados na pretensão de sucesso das políticas descritas, buscaram, no entanto, sistematizar os esforços metodológicos, de gestão e de concretização das diretrizes estratégicas que a gestão em tela apresentou à sociedade, para torná-los públicos. No que tange aos especialistas, a perspectiva muda, pois justamente eles devem buscar, e buscaram, preservar sua autonomia analítica em relação aos temas abordados.

Por fim, cabe-nos referir que o convite à manifestação do ex-governador Tarso Genro, antes de ser uma deferência, colocou-o numa posição de polo passivo, visto já não se encontrar mais à frente do Executivo e na posição de chefia, nem tampouco poder, de pronto, dizer: “vamos refazer assim ou de outro modo”. Ele nos fala de uma posição de quem olha sua obra depois de acabada sem poder mais modificá-la. Esperamos que os esforços analíticos deste trabalho sejam colaborativos e se somem aos esforços de pesquisadores e analistas e, melhor ainda, sirvam à avaliação e à autocrítica por parte de gestores públicos.

// A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO //



A SALA DE GESTÃO DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – GESTÃO 2011 A 2014: IMPLANTAÇÃO E EVOLUÇÃO DA SISTEMÁTICA DE MONITORAMENTO ESTRATÉGICO

LEONILSE FRACASSO GUIMARÃES (ITI GUIMARÃES)

*Diretora do Departamento de Monitoramento Estratégico (DME) e
Secretária-Geral de Governo Adjunta no período 2012 a 2014.*

BEATRIZ CARLESSO

FERNANDO RITZEL FRANCO

JORGE LUIS CAPUTO MACIEL

JULIO CESAR DE OLIVEIRA SÁ

COLABORADOR: VILMAR RAMA

Todos os demais autores e o colaborador foram Coordenadores de Objeto Estratégico no DME/SGG.

1. APRESENTAÇÃO

Este artigo relata o processo de implantação e evolução da Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME) do governo do Estado do Rio Grande do Sul, modelo de gestão desenvolvido para o acompanhamento das obras e ações prioritárias da gestão do governador Tarso Genro (2011-2014). A experiência adotou uma metodologia que associou ciclos continuados de análise dos projetos a um sistema web de informações, o SME, alimentado diretamente pelos órgãos executores.

Principais objetivos do monitoramento:

- Garantir que as ações prioritárias das secretarias e órgãos do Executivo estivessem alinhadas **à estratégia do governo na gestão 2011-2014**.
- Potencializar os projetos estratégicos do governo através da **gestão compartilhada**.
- Organizar as informações para agilizar a **tomada de decisões** em tempo hábil.
- **Facilitar os processos internos** na execução dos projetos estratégicos do governo.

Ao implantar uma sistemática de monitoramento estratégico, o governo Tarso Genro aplicou ferramentas de gestão da administração pública num projeto político de esquerda, com foco no desenvolvimento econômico sustentável e consistente, voltado para resultados sociais induzidos pelo Estado. Iniciando um processo de reforma democrática do Estado, rompeu com a ideia de que a gestão pública moderna do Estado seria prerrogativa exclusiva do neoliberalismo.

2. MARCO LEGAL

O sistema de acompanhamento e monitoramento das ações prioritárias do governo estadual ganhou caráter legal e oficial com a publicação do decreto nº 49.249 na edição do Diário Oficial do Estado (DOE), de 20 de Junho de 2012. A formalização da Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME) abrangeu a institucionalização de ferramentas, estruturas de gestão e mecanismos de priorização da tramitação dos expedientes relativos aos projetos estratégicos, atribuindo à Secretaria-Geral de Governo¹ (SGG) a coordenação do sistema e à Secretaria de

(1) A SGG foi dirigida por Estilac Martins Rodrigues Xavier (2011), Miriam Paz Garcez Marroni (2012) e Vinicius Gomes Wu (2013 e 2014).

Planejamento, Gestão e Participação Cidadã² (SEPLAG), a atribuição de planejamento das ações prioritárias.

O decreto formalizou o ordenamento jurídico do monitoramento estratégico dos projetos, oficializando procedimentos e instituindo atribuições e prerrogativas aos integrantes do sistema, às secretarias e demais órgãos públicos estaduais. Classificou o Sistema de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Prioritárias (SME) como ferramenta de apoio ao governador e secretários, cujo objetivo é monitorar a execução física e orçamentário-financeira dos projetos estratégicos do governo do estado, bem como seu impacto na sociedade.

No ano de 2014, o decreto nº 49.249 foi alterado através do decreto nº 51.307, publicado no DOE nº 055, de 21 de Março de 2014. A alteração formalizou a metodologia e a dinâmica do Ciclo de Monitoramento, utilizadas na Sistemática de Monitoramento Estratégico; definiu mais adequadamente as responsabilidades dos distintos órgãos no processo de monitoramento e gestão dos projetos estratégicos; formalizou as atribuições do Gerente de Projeto Estratégico; formalizou a implantação do Escritório de Gestão Intensiva (EGI); melhor definiu o uso do Selo Verde nos expedientes administrativos com tramitação prioritária e instituiu o uso do Selo Vermelho, para tramitação prioritária de expedientes associados aos projetos estratégicos sob gestão intensiva.

3. DIAGNÓSTICO DE GARGALOS E ENTRAVES SISTÊMICOS E OPERACIONAIS

Como parte da estratégia de enfrentamento ao contexto de crise estrutural das finanças públicas, que se buscava reverter com a renegociação da dívida interna – PLP-238/2013, o governo Tarso Genro empreendeu, com sucesso, esforços de ampliação significativa da captação de recursos, através de operações de crédito junto a bancos nacionais e internacionais, e através de convênios com o governo federal.

Esse grande aumento do orçamento para investimentos se defrontou com uma máquina pública despreparada para a execução de tantos novos projetos, e mesmo para a retomada do grande número de obras paralisadas e em litígio jurídico. A identificação de inúmeros entraves provenientes de dificuldades normativas e da deterioração das estruturas do estado, pela falta de pessoal e de equipamentos, foi um dos resultados da primeira fase do monitoramento estratégico, ainda em 2011. Essa constatação resultou em determinação do governador de que fosse

(2) A SEPLAG foi dirigida por João Constantino Pavani Motta.

realizado diagnóstico da natureza dos entraves, bem como de que fossem criadas estruturas de apoio suficientes para produzir soluções aos gargalos sistêmicos e aos entraves burocráticos que causavam tais dificuldades.

A seguir, estão elencados alguns dos principais gargalos e entraves sistêmicos e operacionais identificados no decorrer do primeiro ano de gestão:

- Baixa resposta dos fluxos administrativos ao aumento do nível de investimentos em obras e estruturação dos novos serviços públicos, gerando demora na definição de soluções, retrabalho e atrasos significativos e generalizados na execução dos investimentos finalísticos.
- Recorrência de atrasos dos fornecedores privados para atender as demandas de execução de projetos, obras e consultorias, bem como na entrega de máquinas e equipamentos.
- Grande volume de licenciamentos ambientais pendentes na Fundação Estadual de Proteção ao Meio Ambiente (FEPAM) e secretarias municipais de meio ambiente.
- Elevada morosidade na emissão de licenciamentos por parte do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (IPHAE) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) por insuficiência de quadros técnicos.
- Uma Secretaria de Obras Públicas do Estado (SOP) sem a estrutura necessária para o atendimento das crescentes demandas das secretarias e demais órgãos, no tempo requerido pelos convênios e financiamentos (execução e/ou contratação de projetos e obras).
- Conflitos gerados entre os órgãos por sobreposição de atribuições ou falta de diretrizes e alinhamento de estratégias, especialmente nos programas e projetos de irrigação, gestão e uso de recursos hídricos e gestão de resíduos sólidos.
- Desequilíbrio entre as estruturas de controle externo e de fiscalização em relação às estruturas do Executivo estadual.
- Grande volume de processos na Central de Licitações (CELIC), associado a um não alinhamento, morosidade e falta de padronização de procedimentos de controle interno.
- Baixa capacidade técnica para a elaboração de termos de referência para contratação de serviços e obras.
- Pouca experiência na elaboração de planos de trabalho e grande desconhecimento dos procedimentos para acessar as ferramentas para pleitos de convênios com a União.

- Baixa capacidade e cultura de planejamento de programas e projetos, bem como de gestão por resultados.
- Falta de infraestrutura elétrica, lógica, hardware e conectividade para a implantação de sistemas de gerenciamento, fiscalização e monitoramento.
- Insuficientes fluxos e instrumentos de comunicação interna com os gestores e comunicação externa com a cidadania.

Buscando enfrentar esses inúmeros entraves da máquina pública, a Sistemática de Monitoramento Estratégico foi gradativamente incorporando a implantação de instrumentos e estruturas de apoio para a qualificação da coleta e da centralização de informações, para a capacitação de servidores especialmente na captação e na gestão de recursos de convênios com a União, e para alinhar e integrar órgãos-meio na dinâmica da gestão estratégica de resultados, buscando, com essas medidas, dar celeridade à execução dos projetos.

Assim, foi criado o Comitê de Acompanhamento de Recursos Federais (CARFE), estrutura formada por várias secretarias, que capacitou gestores para acessar convênios com o governo federal, fomentou a captação de recursos em 640% em relação ao governo anterior e desenvolveu, para tal, uma ferramenta, o Sistema de Monitoramento de Convênios (COM).

No ano de 2012, funcionou uma Força Tarefa para Gestão de Gargalos Sistêmicos, coordenada diretamente pela Assessoria Superior do Gabinete do Governador, que encaminhou medidas normativas e legislativas para aportar recursos humanos para vários órgãos deficitários de cargos técnicos. Concluído o trabalho inicial, que tratou de problemas estruturais, a gestão de gargalos operacionais seguiu através do Comitê de Gestão de Entraves, coordenado pelo Departamento de Assessoramento Técnico (DAT/SGG)³, para o qual eram encaminhados temas cuja solução necessitava de abordagem e tratamento integrados, especialmente entre Procuradoria Geral do Estado (PGE), Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), CELIC, SOP, FEPAM e Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS).

Também em 2012, a implantação de selo físico e eletrônico para tramitação prioritária dos expedientes administrativos associados aos projetos estratégicos foi outra medida importante, para que o conjunto do governo, especialmente os órgãos-meio, pudesse organizar suas atividades na estratégia governamental das ações prioritárias.

A integração da ferramenta de apoio ao monitoramento (SME) e ao sistema de controle financeiro e orçamentário do estado (FPE), finalizada em 2012, foi

(3) O diretor do Departamento de Assessoramento Técnico (DAT) da SGG foi Marcelo Gayardi Ribeiro, e a equipe foi composta por: Celso Toscano Paz, Fernanda Costa Corezola, Huberlan da Silva Rodrigues e Karen Alves Barros.

outro complemento essencial ao modelo. Fornecendo dados da execução orçamentário-financeira em tempo real, ela permitiu acompanhar a evolução do gasto/investimento público associado aos produtos finalísticos a serem entregues à sociedade. O acompanhamento sistemático do orçamento foi elemento essencial para a análise da execução dos projetos, qualificando a atuação dos gestores “de ponta” ao disponibilizar uma informação que, de outro modo, ficaria restrita aos setores da administração financeira dos órgãos.

Da mesma forma, o EGI, implantado em 2013, agregou à Sistemática de Monitoramento um braço de apoio direto à gestão daqueles projetos estratégicos com maior grau de complexidade na execução e maior volume de recursos financeiros envolvidos. A experiência permitiu imergir profundamente nos processos de trabalho de algumas áreas da administração estadual, revelando mais e maiores desafios para dotar o estado de um sistema eficaz de gestão pública.

Ao final de 2013, a partir de uma reavaliação efetivada pelo centro de governo dos entraves que persistiam, especialmente na execução das obras públicas, foi implantado o acompanhamento estruturado de obras selecionadas como prioritárias. Reuniões quinzenais coordenadas pelo Departamento de Monitoramento Estratégico (DME/SGG) e com a participação do EGI/SGG⁴ e da Coordenadoria Executiva de Programas Federais (CEPROFE/SGG)⁵ passaram a tratar do andamento dessas obras diretamente com a Diretoria de Obras (DO/SOP).

Para além das suas funções operacionais, essas estruturas de apoio e integração dos órgãos no gerenciamento de processos e essas ferramentas desenvolvidas possibilitaram a disseminação de uma cultura de gestão transversal e cooperativa. Tais medidas também concretizaram a mudança de foco da sistemática de monitoramento, que, no período inicial de governo, estava mais direcionada ao planejamento dos projetos, a levantar dados, analisar viabilidades, apontar entraves e dar continuidade às obras e ações que contavam com recursos financeiros assegurados. Já a partir de 2012, mas em especial em 2013, quando ingressaram os recursos financeiros provenientes dos novos financiamentos contraídos com o BNDES e o BIRD, o foco precisava ser a execução físico-orçamentária para realizar as entregas compromissadas com a população.

O governo do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão Tarso Genro, também empreendeu esforços para dar transparência à gestão pública e estabelecer canais de diálogo com a cidadania. O Sistema de Participação Popular e Cidadã, a Central do Cidadão (ferramenta da Lei de Acesso à Informação), o Gabinete Digital e o De Olho nas Obras, são os exemplos que mais se relacionam no processo integrado de monitoramento de projetos estratégicos.

(4) Foi diretora do EGI a socióloga Fernanda Costa Corezola.

(5) Foi diretor do CEPROFE, no período, Francisco Jorge Vicente.

Figura 1 – Visão integrada da SME



Fonte: Rio Grande do Sul. Secretaria-Geral de Governo (SGG).

4. METODOLOGIA DO PROCESSO DE MONITORAMENTO

A metodologia de gestão e controle das ações governamentais prioritárias, denominada Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME), consiste em um modelo de reuniões periódicas, nas quais são avaliadas perspectivas de ação, viabilidade técnica, adequação político-administrativa, capacidade de execução orçamentário-financeira e desempenho real das ações classificadas como estratégicas. O modelo foi implantado com consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

As informações coletadas no exame sistemático da execução das ações estratégicas foram registradas numa ferramenta de apoio, o SME, alimentada pelos agentes integrantes da rede de monitoramento. Através de ciclos de monitoramento, o processo avaliou a execução física e orçamentário-financeira de todos os projetos estratégicos alinhados aos objetivos que compunham o Mapa Estratégico do governo do estado na gestão 2011 a 2014.

Desde 2011, quando foi implantado o modelo, foram realizados 21 ciclos, totalizando mais de 2.170 reuniões presenciais, 130 delas diretamente com o governador.

4.1 REDE DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E MONITORAMENTO

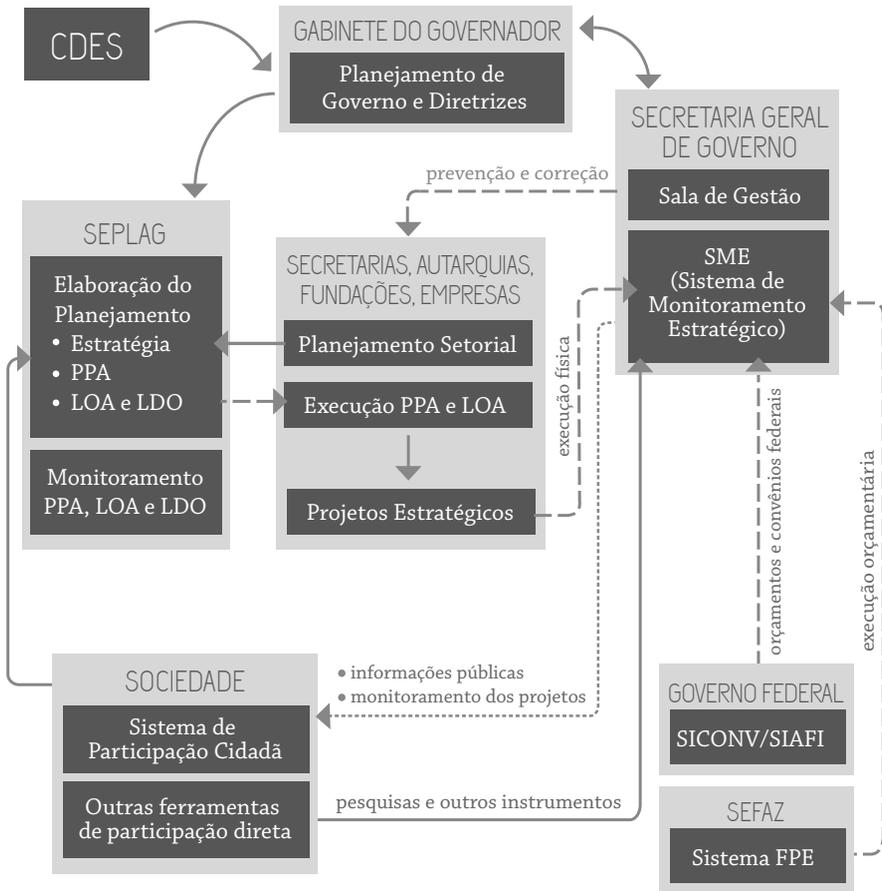
O conceito central, adotado no desenho do modelo de gerenciamento e avaliação de projetos estratégicos, estava inserido na perspectiva de um desenvolvimento institucional da esfera pública que criasse melhores condições para um desempenho mais efetivo das funções públicas.

Compreendia-se que as ações de desenvolvimento institucional empreendidas deveriam corresponder às estratégias de fortalecimento do modelo de governança do estado. No caso, a gestão estratégica das ações de governo estava estruturada em rede, traduzindo a integração entre os diversos setores governamentais e da sociedade, envolvidos nos processos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos projetos e programas.

Assim, o modelo de monitoramento das ações do governo foi estruturado na perspectiva de uma gestão matricial, contribuindo para o desenvolvimento da rede de controle das ações, do fluxo de informações verticais e transversais entre os órgãos, e do processo de tomada de decisão do governador e seu secretariado.

Cabe destacar que a rede de planejamento, gestão e monitoramento foi parcialmente implantada. Os esforços de planejamento de longo prazo iniciaram-se a partir do desenvolvimento da Agenda 2030 – iniciativa do governo federal para alinhamento nacional do desenvolvimento regional.

Figura 2 – Rede de Planejamento, Gestão e Monitoramento



Fonte: Rio Grande do Sul. Secretaria-Geral de Governo (SGG).

4.2 DE AÇÃO GOVERNAMENTAL A PROJETO ESTRATÉGICO

A construção da carteira de projetos estratégicos tomou como ponto de partida o *Programa de Governo e a Carta aos Gaúchos e Gaúchas*, documentos de compromissos de campanha da Frente Popular pelo Rio Grande em 2010. As propostas foram formatadas metodologicamente e convertidas em projetos agrupados por Objetivo Estratégico do Mapa Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social. A tradução de uma ação governamental em projeto estratégico cumpriu rito específico, que pode ser conferido na figura a seguir, com o passo a passo.

Figura 3 – Ciclo de estruturação e monitoramento de um projeto estratégico



Fonte: Elaboração própria

4.3 O CICLO DE MONITORAMENTO

O ciclo de monitoramento realizava-se num período de 42 dias, quando todos os projetos estratégicos, organizados nos objetivos do Mapa Estratégico de Governo, eram avaliados.

O ciclo encerrava quando ocorria a R5 (Sala de Gestão) com a presença do governador e de titulares dos órgãos executores. A cada semana eram analisados os projetos vinculados a determinado objetivo do Mapa Estratégico. Ao final de seis semanas (42 dias), iniciava um novo ciclo de avaliação.

Figura 4– Desenho do Ciclo de Monitoramento



Fonte: Elaboração própria

O ciclo de monitoramento do conjunto de projetos associados a cada objetivo estratégico era constituído por uma sequência de seis (6) reuniões estruturadas e presenciais, com funções e finalidades específicas, como segue:

R0: AVALIAÇÃO E DIRETRIZES

Reunião inicial de cada ciclo de monitoramento, coordenada pela diretora do DME/SGG, com a participação de todas as equipes de monitoramento da carteira de projetos e dos(as) demais diretores(as) dos departamentos envolvidos no processo: CEPROFE/SGG, EGI/SGG e Departamento de Projetos (DEPROJE/SEPLAG)⁶.

Objetivos da reunião:

- avaliar dificuldades encontradas no ciclo encerrado e ações corretivas para o ciclo que se iniciaria;
- identificar temáticas a serem consideradas na avaliação dos projetos estratégicos no ciclo que se iniciaria;
- avaliar a execução global da carteira de projetos estratégicos e alinhar as perspectivas e expectativas de execução para o período;
- dirimir diferenças técnicas e de análise entre os participantes da equipe, buscando uma maior padronização nos procedimentos e análises desenvolvidas.

(6) Foram diretores do DEPROJE/SEPLAG: Ricardo Marques Almeida (2011), Ricardo Anele (2012 e 2013) e André Benetti (2014).

R1: PLANEJAMENTO DO MONITORAMENTO

Reunião preparatória específica para cada conjunto de projetos associados a um objetivo estratégico, sendo realizada pela equipe que acompanhava o objetivo em pauta. Conduzida pelo coordenador(a) do objetivo ao qual o conjunto de projetos estava associado, com as seguintes finalidades:

- desdobrar as orientações da R0 e revisar procedimentos quando necessário;
- revisar as deliberações da Sala de Gestão e os impactos na gestão de cada projeto;
- verificar pendências nas informações do ciclo anterior e traçar planos de ação para qualificar as referidas informações;
- definir os principais pontos de atenção e caminhos críticos a serem analisados em cada projeto no ciclo que se iniciava.

R2: DIAGNÓSTICO

Reunião realizada pela equipe de monitoramento para cada um dos projetos estratégicos, com a participação do gerente do projeto e sua equipe. Nessa reunião, eram avaliados os indicadores de execução física, o cronograma físico e orçamentário, os pontos de atenção e respectivas ações corretivas, os riscos e planos de contingência. Também eram identificadas as agendas positivas ou negativas e anexados ao sistema *web* de apoio ao ciclo de monitoramento documentos e evidências de execução e percepção social.

Para que a R2 fosse produtiva, o gerente do projeto e sua equipe atualizavam previamente as informações no sistema SME. A reunião era coordenada pelo(a) analista do DEPROJE/SEPLAG, que ao final gerava um parecer técnico sobre a situação e andamento do projeto.

Entre as reuniões R2 e R3, cabia ao(à) coordenador(a) do objetivo elaborar uma síntese da situação do projeto, considerando, para tal, o parecer técnico produzido na R2. Essa síntese era, em conjunto com os pontos de atenção, o principal elemento de análise nas reuniões R3, R4 e R5.

R3: SALA DE SITUAÇÃO

Após serem concluídas as reuniões R2 de todos os projetos associados a um determinado objetivo estratégico, era realizada a reunião R3, que, sob a coordenação da diretora do DME/SGG, com a participação da equipe de monitoramento do respectivo objetivo e dos(as) diretores(as) do DEPROJE/SEPLAG, EGI/SGG e CEPROFE/SGG, tinha as seguintes finalidades:

- avaliar o desempenho global do conjunto de projetos do objetivo em pauta, identificando os pontos de atenção e/ou evolução frente ao ciclo de monitoramento anterior;
- avaliar a implantação e a efetividade das deliberações da Sala de Gestão do último ciclo de monitoramento e as deliberações ainda pendentes dos ciclos anteriores;
- avaliar e ajustar as análises e o status dos projetos a serem apresentados na reunião R4 para validação dos secretários de Estado;
- definir os pontos de atenção que seriam apreciados na reunião R4 pelos secretários de Estado;
- definir as agendas positivas e negativas a serem apresentadas na R4.

Se necessário, a partir de avaliação prévia do(a) coordenador(a) do objetivo, eram convidados a participar da reunião R3 outros gestores que pudessem contribuir para o melhor entendimento e encaminhamento de soluções e/ou esclarecimento de entraves e pontos de atenção identificados no ciclo de monitoramento.

R4: PRÉ-SALA DE GESTÃO

Coordenada pelo(a) titular da Secretaria-Geral de Governo, essa reunião era composta por:

- titulares de secretarias e órgãos vinculados com responsabilidade direta na execução dos projetos associados ao objetivo estratégico em análise;
- titulares de órgãos-meio com interface na execução dos projetos estratégicos: Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Obras, Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado, Contadoria e Auditoria Geral do Estado, Subsecretaria de Licitações, Secretaria de Comunicação Social e Assessoria Superior do Gabinete do Governador;
- diretora do Departamento de Monitoramento Estratégico/SGG;
- coordenador(a) do objetivo, integrante da equipe do DME/SGG.

Nessa reunião, a Secretaria-Geral de Governo apresentava a situação geral do conjunto de projetos associados ao objetivo em análise, a situação das deliberações da última Reunião R5, o status de cada um dos projetos, os principais entraves, as agendas positivas e negativas identificadas no ciclo de monitoramento e as evidências selecionadas para cada projeto.

A partir da apresentação da Secretaria-Geral de Governo, estabelecia-se o diálogo para:

- validação do status do projeto em conjunto com o secretário de estado responsável, bem como das evidências e agendas que seriam apresentadas ao governador na reunião R5;
- identificação de soluções, a partir de análise conjunta de determinado entrave apresentado;
- agilização na implantação de deliberações ainda pendentes de reuniões R5 de ciclos anteriores.

R5: SALA DE GESTÃO

Esta reunião era a última etapa do ciclo de monitoramento, sendo coordenada pelo governador, com os seguintes componentes:

- governador;
- vice-governador;
- secretário-geral de governo;
- diretora do Departamento de Monitoramento Estratégico/SGG;
- titulares de secretarias e órgãos vinculados com responsabilidade direta na execução dos projetos associados ao objetivo estratégico em análise;
- titulares de órgãos-meio com interface na execução dos projetos estratégicos: Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Obras, Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado, Contadoria e Auditoria Geral do Estado, Subsecretaria de Licitações, Secretaria de Comunicação Social e Assessoria Superior do Gabinete do Governador.

DINÂMICA DA REUNIÃO R5

- a) a Secretaria-Geral de Governo apresentava a situação geral do conjunto de projetos do objetivo estratégico em pauta, apontando os principais avanços e entraves identificados no ciclo de monitoramento;
- b) a Secretaria-Geral de Governo apresentava a situação da implantação das deliberações das reuniões R5 anteriores, cabendo aos secretários justificar possíveis atrasos e/ou não consecução das deliberações de reuniões anteriores;
- c) os(as) secretários(as) de Estado apresentavam a situação específica dos projetos sob sua responsabilidade, destacando os pontos que precisavam de análise do governador e consequente tomada de decisão;
- d) a Secretaria-Geral de Governo apresentava, para validação, a consolidação das agendas positivas e negativas associadas aos projetos estratégicos em análise;

- e) a Secretaria-Geral de Governo validava com o governador e demais participantes as deliberações oriundas da reunião, para registro e acompanhamento do seu cumprimento.

A Sala de Gestão se constituiu no espaço-símbolo da Sistemática de Monitoramento dos projetos estratégicos do governo do estado. Num ambiente físico localizado no Palácio Piratini, a Sala de Gestão dispõe de um sistema de computadores interligados e cinco telões para a visualização dos dados, análises e evidências dos objetivos e projetos estratégicos.

Notadamente, a liderança do governador foi fator fundamental para transformar a etapa final do ciclo em um momento para corrigir rumos e adotar ações estratégicas destinadas a dirimir problemas e aprimorar as políticas públicas governamentais.

4.4 ATORES DO PROCESSO DE MONITORAMENTO

A Sistemática de Monitoramento Estratégico envolveu cerca de 700 gestores do conjunto dos órgãos do governo do estado, incluindo o governador e seu secretariado, num processo que vai desde a concepção e planejamento dos projetos, tramitação de expedientes administrativos, procedimentos licitatórios, sua execução, monitoramento e avaliação, até o replanejamento periódico de metas.

Cada conjunto de projetos associado a um objetivo estratégico teve uma equipe específica para seu acompanhamento e monitoramento, formada por técnicos da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e da Secretaria-Geral de Governo, com a seguinte composição:

- Coordenador(a) de Objetivo Estratégico⁷: assessor técnico vinculado ao Departamento de Monitoramento Estratégico da Secretaria-Geral de Governo, sendo responsável pela análise técnica e política dos projetos.
- Assessor Técnico CEPROFE/SGG⁸: responsável pelo acompanhamento dos convênios e contratos de repasses associados aos projetos estratégicos.
- Assessor Técnico EGI/SGG⁹: responsável pela elaboração e acompanha-

(7) Participaram da equipe do DME/SGG como Coordenadores de Objetivos Estratégicos: Beatriz Carlesso, Christine Bauce Santana, Fabíola Franz da Rocha, Fernando Ritzel Franco, Jorge Luis Caputo Maciel, Julio Cesar de Oliveira Sá, Márcio Tavares dos Santos, Marli Guimarães, Paulo Ricardo Aquino de Campos Velho, Tânia Regina Maciel Antunes, Tatiana Oliveira Saldanha, Thirzá Centeno Pereira Zanetti, Valmor Chagas Simonetti e Vilmar Rama.

(8) Participaram da equipe do CEPROFE/SGG: Daledier Jorge, Elvis Aguilar dos Santos, Juliana de Souza Lemons, Julio Cesar de Oliveira Sá, Marcelo Quadro Medeiros de Albuquerque, Mauro Ampessan, Sandra Maria Fenner, Sandro Severo e Tatiana Oliveira Saldanha.

(9) Participaram da equipe do EGI/SGG: Aida Griza, Angela Andrea Schaurich dos Santos, Federico Fornazieri, José Thadeu Rodrigues de Almeida, Marcelo Souza dos Santos, Marli

mento dos planos de ações integradas, referentes aos projetos selecionados para uma gestão intensiva.

- Analista do DEPROJE/SEPLAG¹⁰: especialista em planejamento e gestão que consolida informações e realiza o diagnóstico técnico do andamento dos projetos.

Gerente de Projeto Estratégico: cada projeto possuía um(a) cuidador(a), a quem cabia assegurar os procedimentos técnicos e administrativos necessários à execução das ações pertinentes ao projeto. Suas funções estão formalizadas por decreto do governador.

Responsável pelas Prioridades Estratégicas na Secretaria: agente responsável pela articulação político-institucional dos gerentes dos projetos estratégicos com os diversos setores da sua secretaria e de outras pastas, para a agilização da execução das ações e solução de entraves.

Papel dos Gerentes de Projetos Estratégicos: enquanto o governador foi o ator mais importante na tomada de decisão, os gerentes foram os atores indispensáveis no acompanhamento da execução e transferência de informações sobre os projetos. O decreto nº 49.249/2012 (alterado pelo decreto nº 51.307/2014) formalizou as funções e tarefas dos gerentes de projetos estratégicos, operadores que atuavam nas respectivas secretarias executoras. Ao gerente foram conferidas as atribuições de coletar, sistematizar, lançar no sistema informatizado e fornecer aos integrantes da Equipe de Monitoramento (Secretaria-Geral de Governo e Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã) os dados referentes à execução dos expedientes e aos procedimentos associados aos projetos estratégicos. Ao gerente também cabia informar a existência de problemas e, junto com a equipe de monitoramento, estabelecer plano de ação para superação dos entraves à plena execução dos projetos.

4.5 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROJETOS ESTRATÉGICOS

Em 2012, complementarmente ao monitoramento da execução física, foi implantado o monitoramento da execução orçamentário-financeira dos projetos estratégicos, importante inovação que trouxe novos procedimentos tanto para a gestão dos projetos, como para a gestão orçamentário-financeira do estado.

Guimarães, Misiara Cristina Oliveira, Sandro Wagner Vaz dos Santos, Tânia Regina Maciel Antunes, e Tatiana Antonia Selva Pereira.

(10) Participaram da equipe do DEPROJE/SEPLAG: Adroal Silveira Bom, Aruaque de Mello Terroso, Christiano Moritz da Silva, Clayton Brito Borges, Daniel Dourado Ramos, Daniela Canepa, Everton Luiz Pohlmann, Fernando Boklis, Fernando Maya Mattoso, Marilana Zimmermann, Rosa Maria Vasconcellos Schlichting, Thiago Dapper Gomes e Vanderlea Rabelo Kich.

Essa implantação teve como principal objetivo modernizar a gestão orçamentária, qualificando o planejamento anual e o processo de monitoramento dos projetos estratégicos.

Os principais procedimentos que fundamentaram este instrumento foram:

- Identificação clara das fontes de financiamento dos projetos estratégicos no orçamento anual dos órgãos executores dos referidos projetos.
- Classificação diferenciada desses recursos no Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), permitindo que os mesmos possam ser vinculados e monitorados a partir de um projeto estratégico específico.
- Elaboração de plano de desembolso anual e programação orçamentária mensal que permitam a avaliação do desempenho financeiro do projeto, comparando essa programação com a sua execução ao longo do ano.
- Implantação de pontos de controle, por meio dos subprojetos orçamentários, de forma a permitir, quando necessário, o acompanhamento de investimentos específicos de um projeto, como, por exemplo, o acompanhamento da execução financeira de cada obra que compõe o Plano de Obras Rodoviárias ou a construção e ampliação dos presídios e penitenciárias.

Para operacionalizar esse monitoramento da execução orçamentário-financeira, de forma a garantir informação tempestiva com qualidade gerencial e segura, o sistema de apoio ao monitoramento estratégico foi adequado para:

- Receber diariamente, de forma automática, as informações de execução orçamentária diretamente do Sistema de Finanças Públicas do Estado, sem interferência humana.
- Receber da Secretaria do Planejamento, sempre que houver alterações, as informações atualizadas sobre a programação orçamentária dos projetos estratégicos.
- Demonstrar de forma gerencial e objetiva, através de sinalizadores gráficos, o desempenho orçamentário-financeiro dos projetos estratégicos.

A implantação foi efetivada num trabalho conjunto entre Secretaria-Geral de Governo, Secretaria da Fazenda do Estado, Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e PROCERGS, com consultoria da FGV.

Esse instrumento gerencial permitiu avaliar de forma conjunta e complementar a execução física e orçamentária dos projetos estratégicos, propiciando maior capacidade de análise quanto ao desempenho do projeto e quanto ao entendimento dos pontos de atenção e entraves que poderiam colocar em risco a plena consecução dos resultados pretendidos. Além disso, permitiu uma gestão mais

dinâmica dos recursos orçamentários apropriados aos projetos estratégicos, pois quando um projeto não conseguia executar seu orçamento dentro do inicialmente previsto, parte desse orçamento era realocada em outro projeto estratégico, cujo ritmo de execução necessitava ou oportunizava o uso de mais recursos.

Essa gestão orçamentária mais dinâmica buscou garantir e ampliar a execução das políticas públicas finalísticas priorizadas pelo governo do estado, com impacto direto na economia e na sociedade gaúchas.

ADEQUAÇÃO ÀS EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA

A Sistemática de Monitoramento Estratégico preconiza a análise de projetos estratégicos em três dimensões distintas: a física (cronograma e indicadores de desempenho físico), a orçamentário-financeira e a de percepção da população-alvo beneficiada pelos produtos do projeto, quando aplicável.

A natureza orçamentário-financeira de um projeto depende da natureza jurídica do seu ente executor, podendo ser ele da administração direta ou da administração indireta. Os órgãos da administração direta utilizam a lógica orçamentária pública, como o Plano Plurianual (PPA), para quatro anos, e a respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA), além da contabilidade pública e eventos como empenho, liquidação e pagamento. Os entes da administração indireta, em especial as empresas de economia mista (por exemplo, CEEE e CORSAN), utilizam a lógica da contabilidade de empresas privadas, onde não há o mesmo tipo de eventos da execução orçamentária da administração pública, como liberação e empenho.

A automatização do monitoramento da execução orçamentária dos projetos estratégicos ocorreu por meio da integração com o sistema Finanças Públicas do Estado do RS, o que não se aplica às empresas de economia mista, cujo orçamento não faz parte do sistema FPE. Para se efetivar o monitoramento da execução orçamentária dos projetos das empresas de economia mista, foi necessário desenvolver um módulo na ferramenta de apoio à Sistemática de Monitoramento Estratégico, com as seguintes características:

- Monitoramento dos eventos de **previsão** e de **execução** orçamentário-financeira para as empresas estatais, a partir de dados que constavam nos sistemas financeiro e orçamentário dessas empresas;
- adaptação do sistema para o envio automatizado dos dados por meio de *webservice*;
- a associação do valor orçamentário com a obra da estatal foi feita por intermédio de um identificador dessa obra, que constava na relação de obras da estatal monitoradas pela Sistemática de Monitoramento Estratégico na estrutura de sistema denominada “*template*”;

- uma nova aba no item Execução Orçamentária, especial para as estatais, foi criada no SME associando a relação de obras, com identificador e valores de previsão orçamentária e execução orçamentária, este último caracterizado pelo valor efetivamente faturado para cada obra monitorada;
- o monitoramento da execução orçamentária iniciou no Grupo CEEE e na empresa CORSAN, permitindo a inclusão de novas estatais.

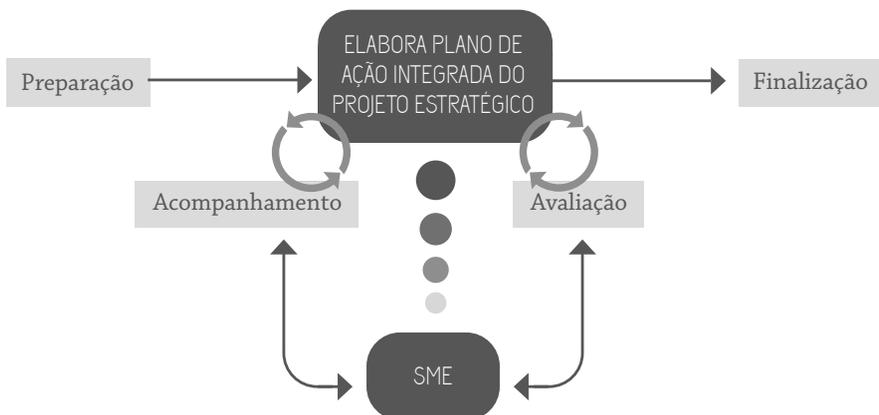
4.6 ESCRITÓRIO DE GESTÃO INTENSIVA

O Escritório de Gestão Intensiva foi criado com o objetivo de imprimir celeridade à execução de projetos selecionados, visando a sua efetiva implementação de forma integrada no modelo da Sistemática de Monitoramento Estratégico. Ou seja, consistiu em um trabalho complementar ao monitoramento com um caráter de gestão de entraves e de apoio na articulação dentro dos órgãos e entre os órgãos interdependentes. Atuava em momentos de “*gap*”, de vazios de comunicação quando os fluxos administrativos e de comunicação entre pessoas e setores se interrompiam ou eram retardados por alguma razão, levando à não execução de um ato administrativo fundamental.

A implantação do EGI, como instrumento de apoio à gestão dos projetos estratégicos, partiu de duas diretrizes básicas: focar poucos projetos e interagir com mais profundidade no planejamento e na sua gestão operacional.

O EGI recebeu o Prêmio Publix-Consad, concedido por ocasião do VII CONSAD de Gestão Pública/2014.

Figura 5 – Dinâmica do Escritório de Gestão Intensiva



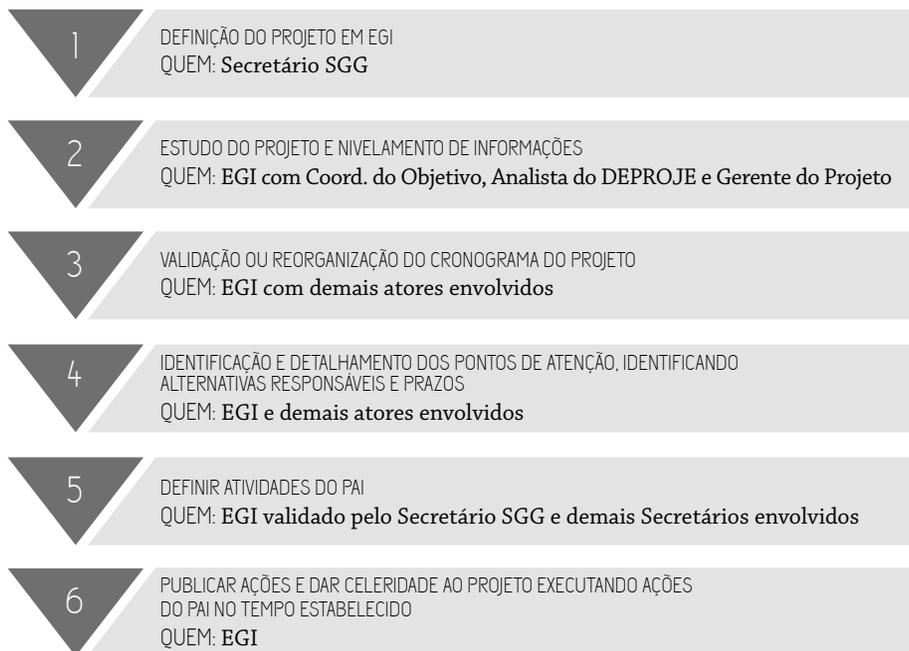
Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria-Geral de Governo (SGG), Escritório de Gestão Intensiva (EGI).

DEFINIÇÃO DO OBJETO: OS PROJETOS SELECIONADOS

Foram selecionados oito dos 62 projetos estratégicos, dentre os que dispunham de um volume de recursos financeiros expressivo e um volume de obras de engenharia a serem licitadas e executadas em prazos exíguos.

1. Projetos e secretarias responsáveis:
2. Projeto Ampliação das Vagas Prisionais – SSP e SUSEPE
3. Projeto Pavimentação de Acessos Municipais – DAER/SEINFRA
4. Projeto Ligações Regionais – DAER/SEINFRA
5. Projeto Restauração e Ampliação da ERS 118 – DAER/SEINFRA
6. Projeto Ampliação e qualificação do espaço físico e modernização tecnológica das escolas de educação básica – Plano de Necessidade de Obras (PNO) – SEDUC
7. Projeto RS Mais Energia – CEEE
8. Programa Tecnologia da Informação no Sistema Único de Saúde no RS – Rede SUS RS – SES
9. Projeto RS Mais Saúde com Mais Leitos – SES

Figura 6 – Fluxo de trabalho resumido



Fonte: Elaboração própria

OBJETIVO DO EGI

Imprimir celeridade à execução de projetos, visando a sua efetividade, de forma integrada à Sistemática de Monitoramento Estratégico.

ATRIBUIÇÕES DO EGI

- Estabelecer relação direta com o gerente e os principais dirigentes e atores da execução do projeto;
- auxiliar diretamente no planejamento, preparação e execução de cada etapa burocrática, apoiando na identificação e no desenvolvimento de soluções;
- antever possíveis entraves e estabelecer planos de ação associados aos entraves;
- promover ou facilitar a articulação com órgãos-meio como PGE, CAGE, CELIC, SEFAZ, SOP, FEPAM e junto a órgãos federais como IPHAN;
- verificar a atualização dos dados do projeto no SME e subsidiar as reuniões do ciclo de monitoramento (R2, R3, R4 e R5);
- apresentar diagnósticos (Pontos de Atenção e riscos) e planos de ação nas R3, R4 e R5;
- produzir e apresentar relatórios semanais ao titular da SGG;
- produzir notas técnicas para o secretário-geral e o governador, quando oportuno;
- estabelecer relação direta com agentes regionais para coleta e verificação de dados;
- organizar e convocar salas de situação para enfrentar temas específicos e suplantando etapas complexas da execução.

INSTRUMENTOS DE GESTÃO INTENSIVA

Plano de Ação Integrada (PAI)

Organização e formalização do esforço entre órgãos do governo, objetivando dar celeridade à execução de atividades específicas e previamente definidas dos projetos acompanhados pelo EGI.

Relatório de Elaboração do PAI - REPAI

Aplicado às situações em que existem alternativas às decisões, sendo adequado evitar análises monolíticas para questões complexas e inter-relacionais. Originalmente o REPAI foi concebido conforme segue:

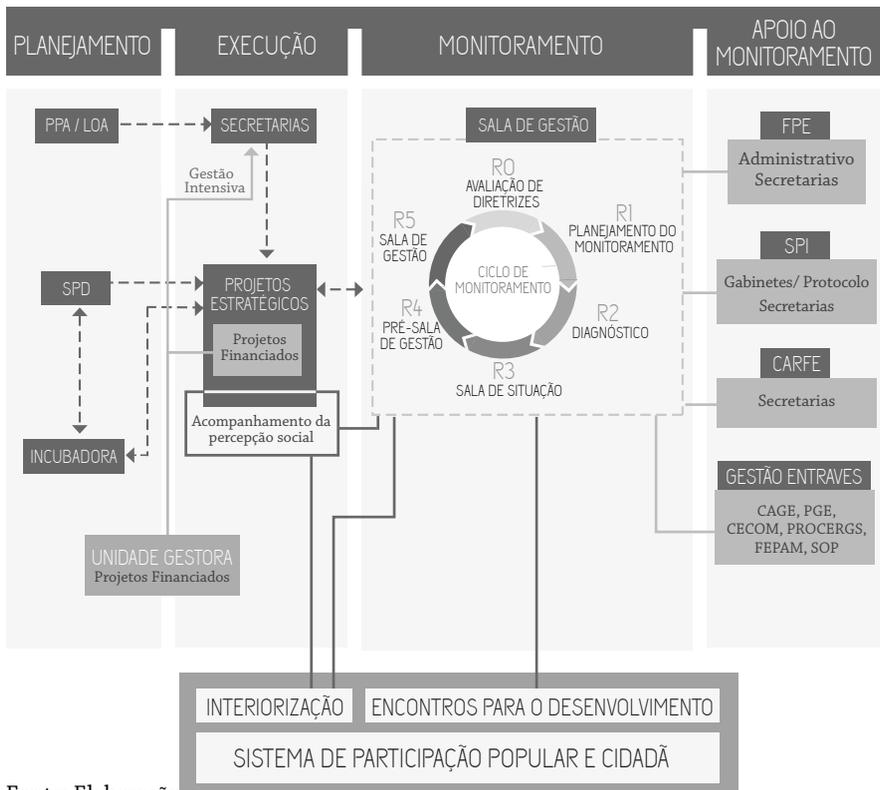
PROBLEMA	PRAZO LIMITE	ALTERNATIVAS	RESPONSÁVEL	VANTAGENS	DESVANTAGENS

Cronograma

Instrumento de informações detalhadas de planejamento e replanejamento, permitindo o acompanhamento da execução, a responsabilização institucional e pessoal e o cálculo do tempo de cada etapa e subetapa com formato adequado para cada projeto segundo suas características e etapas de execução.

4.7 INSTRUMENTOS E ESTRUTURAS DE APOIO AO MONITORAMENTO

Figura 7 – Estruturas de apoio à Sistemática de Monitoramento



Fonte: Elaboração própria

SISTEMA DE FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO: FPE

A Sistemática de Monitoramento Estratégico possibilita comparar a execução física dos projetos estratégicos com sua execução orçamentário-financeira, pois seus orçamentos têm uma classificação específica no Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE) que operacionaliza e registra a execução orçamentário-financeira da Administração Pública Estadual e são apresentados de forma automatizada no SME. O sistema é gerenciado pela Secretaria Estadual da Fazenda e a integração com o SME foi realizada pela PROCERGS.

COMITÊ PARA ARTICULAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS: CARFE

O Comitê para Articulação de Recursos Federais foi instituído no âmbito da Secretaria-Geral de Governo, por meio do decreto nº 49.062/12, como estrutura de apoio à Sistemática de Monitoramento Estratégico, visando potencializar as ações junto aos órgãos federais, na articulação de recursos destinados a projetos, bem como propiciar agilidade e transparência à tramitação de convênios e contratos celebrados entre a administração pública estadual e a União.

O Comitê foi coordenado pela CEPROFE/SGG e composto por representantes da Casa Civil, Secretaria da Fazenda do Estado, SEPLAG e PROCERGS. Coube ainda ao CARFE, designar e treinar gestores de convênios e manter o controle de senhas do Sistema de Convênios do Governo Federal, o SICONV.

INTEGRAÇÃO COM FONTES EXTERNAS DE DADOS: SISTEMA DE MONITORAMENTO DE CONVÊNIOS (MCO)

O Sistema de Monitoramento de Convênios (MCO) foi desenvolvido como estrutura de apoio à Sistemática de Monitoramento Estratégico. O objetivo do sistema MCO é manter um cadastro de oportunidades de convênios identificadas no Orçamento Geral da União (OGU) e monitorar a avaliação e o encaminhamento de propostas ao governo federal. Desenvolvido em plataforma livre pela PROCERGS e gerenciado pelo Comitê para Articulação de Recursos Federais (CARFE), o MCO permite o monitoramento, do nascedouro ao arquivamento, de todos os projetos que captam recursos no governo federal.

Com o MCO, os setorialistas dos órgãos estaduais recebiam diariamente em suas caixas eletrônicas, informações a respeito de oportunidades para captação de recursos federais, constantes dos programas disponíveis no SICONV, já devidamente alinhados com a carteira de projetos estratégicos do SME, a partir do trabalho realizado pelos assessores técnicos da CEPROFE/SGG. Recebida a informação da oportunidade, tinham prazo para manifestar o interesse pela captação. Se não houvesse interesse, justificavam e informavam ao sistema.

Os órgãos estaduais tinham autonomia para captar os recursos que julgassem mais adequados, porém tinham a obrigação de informar no MCO suas operações. O MCO qualificou a ação desenvolvida pelo CARFE, conferindo agilidade, transparência e controle público à prospecção e à execução de convênios, contratos de repasse, operações de crédito e outros projetos com recursos externos por ele monitorados.

CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO DE GESTORES

Os gestores responsáveis pelo monitoramento dos projetos estratégicos receberam treinamentos sobre a metodologia e o uso da ferramenta de apoio à implantação da Sistemática de Monitoramento Estratégico. Os cursos foram desenvolvidos com a consultoria da FGV.

No entanto, desde o início do processo de monitoramento, foi observada a necessidade de ampliar a qualificação dos gestores para o desenvolvimento das ações governamentais. As demandas envolveram todas as áreas da administração pública, desde o conhecimento da legislação para os processos licitatórios, a elaboração e o planejamento de projetos, até a atualização sobre as normas que regem os convênios e financiamentos externos. Assim, vários cursos para atender a essa necessidade foram oferecidos, especialmente pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH), SEPLAG e Casa Civil.

Para promover a formação continuada dos servidores, o governo do Estado do Rio Grande do Sul implantou, em 2011, a Rede Escola de Governo, por intermédio da Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH). Esse sistema inovador organizou redes coletivas e transversais de cooperação com instituições de ensino superior, públicas e sem fins lucrativos, para multiplicar práticas inclusivas na gestão pública, consolidando um espaço de reflexão e formulação sobre o papel do Estado, da democracia e das inovações no serviço público.

5. CARTEIRA DE PROJETOS ESTRATÉGICOS

Inicialmente, a carteira de projetos estratégicos foi distribuída e alinhada nos nove objetivos do Mapa Estratégico do governo do estado, nas perspectivas “Focos de Atuação” e “Gestão Pública”. A partir de 2013, os projetos monitorados foram concentrados em cinco objetivos da perspectiva “Focos de Atuação” e um da perspectiva “Gestão Pública”.

Figura 8 – Mapa Estratégico do governo do Estado do Rio Grande do Sul, Gestão 2011 – 2014

MAPA ESTRATÉGICO: GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL VISÃO: RETOMAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COM EQUIDADE E PARTICIPAÇÃO



Fonte: Rio Grande do Sul. Secretaria-Geral de Governo (SGG).

O número de projetos monitorados também foi sendo concentrado, tanto em consequência da análise de alinhamento ao *Programa de Governo* e de viabilidade técnico-financeira, quanto em decorrência da concepção de integração de ações e recursos que norteou a maioria dos programas governamentais.

Figura 9 – Seleção dos projetos estratégicos monitorados



Fonte: Elaboração própria.

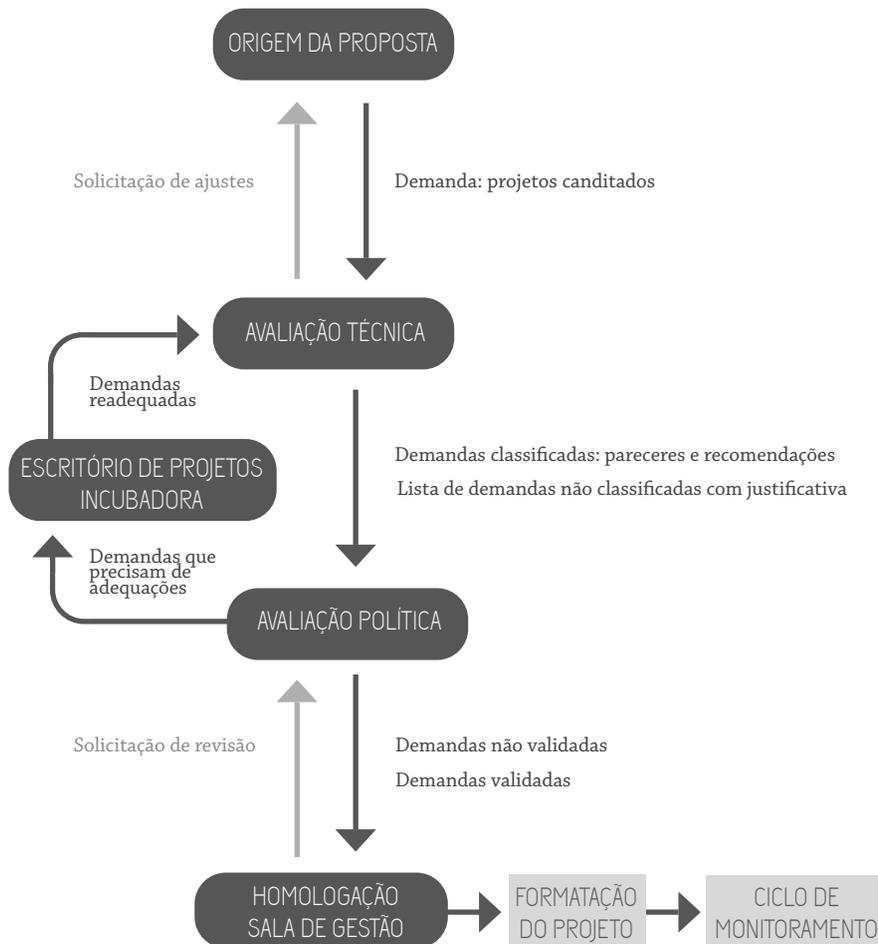
5.1 SISTEMA DE PRIORIZAÇÃO DE DEMANDAS (SPD)

Previsto na estrutura da Rede de Planejamento, Gestão e Monitoramento é aplicável tanto para projetos em andamento, quanto para propostas de novos projetos. Foi desenvolvido como um conjunto de critérios e processos utilizados para determinar se um projeto deveria ser considerado como estratégico e, portanto, elegível para acompanhamento pela Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME).

Para ser apresentado ao SPD, o projeto deveria possuir os seguintes requisitos: ter escopo definido, ter proposta de resultados tangíveis em prazo determinado e ter condições políticas, legais, administrativas, orçamentárias e financeiras para ser executado.

Composto pela SGG, SEPLAG, SEFAZ, CAS e SDPI, o SPD foi utilizado ao final de 2011, quando foi realizado o redimensionamento da carteira inicial de 130 projetos para a carteira monitorada em 2012, de 90 projetos.

Figura 10 – Organograma do Sistema de Priorização de Demandas (SPD)



Fonte: Rio Grande do Sul. Secretaria-Geral de Governo (SGG).

5.2 PROJETOS MONITORADOS A PARTIR DE 2013 (62)

• OBJETIVO 2.1: AUMENTAR O INVESTIMENTO PRODUTIVO E TECNOLÓGICO E FORTALECER AS CADEIAS

15.01 – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA

15.05 – Expansão da Agropecuária Irrigada – Mais Água, Mais Renda

23.02 – Plano Diretor do Turismo para o Estado do Rio Grande do Sul

25.03 – RS Tecnópole – Apoio a Parques, Polos e Incubadoras Tecnológicas

- 25.05 – Prouni RS – Programa Universidade para Todos no Rio Grande do Sul
- 26.01 – RS – Indústria Oceânica
- 26.03 – Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais – APLs
- 26.05 – Implantação de Novos Espaços Físicos Industriais e Melhorias dos Existentes
- 26.06 – Política Industrial do RS
- 31.02 – Irrigando a Agricultura Familiar
- 31.09 – Fortalecimento dos Sistemas Produtivos da Agricultura

- OBJETIVO 2.3: FORTALECER A INFRAESTRUTURA ECONÔMICA, ENERGÉTICA E LOGÍSTICA COM SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

- 04.03 – RS Mais Energia
- 04.06 – Restauração e Ampliação da ERS-118
- 04.10 – Manutenção e Melhoramento de Rodovias Pavimentadas
- 04.13 – Pavimentação de Acessos Municipais
- 04.14 – Adequação de Aeroportos
- 04.17 – Duplicação de Rodovias
- 04.19 – Ligações Regionais
- 05.03 – RS Biodiversidade Gaúcha
- 05.08 – RS Gestão Ambiental – ZEE/SIRAM

- OBJETIVO 2.4: EXPANDIR A INFRAESTRUTURA SOCIAL

- 20.01 – Aqui tem Saúde: Ampliação e Qualificação da Estratégia de Saúde da Família – Atenção Básica
- 20.02 – Ampliação e Qualificação da Rede de Urgência e Emergência
- 20.03 – RS Mais Saúde com Mais Leitos
- 20.05 – Linha de Cuidado a Usuários de Álcool, Crack e Outras Drogas – O Cuidado que eu Preciso
- 20.06 – Rede SUS RS: Programa Tecnologia da Informação no SUS
- 20.07 – Rede Cegonha e Primeira Infância Melhor – PIM
- 22.01 – Barragem Taquarembó e Sistemas Associados
- 22.02 – Barragem Jaguari e Sistemas Associados
- 22.03 – Novas Barragens e Sistemas Associados
- 32.01 – Produção de ações habitacionais
- 32.02 – Regularização Fundiária

- 32.04 – Implantação e Ampliação de Sistemas de Esgotamento Sanitário
- 32.05 – Ampliação e Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água
- 32.06 – Saneamento para Pequenas Comunidades

- OBJETIVO 2.5: PROMOVER POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO, INCLUSÃO SOCIAL E COMBATE À MISÉRIA

- 16.01 – Apoio e Desenvolvimento de Empreendimentos da Economia Solidária
- 16.03 – Programa Gaúcho de Microcrédito
- 21.07 – PRONATEC
- 29.01 – Desenvolvimento do Esporte: Formação e Alto Rendimento
- 31.03 – Qualificação da Infraestrutura Básica e Produtiva dos Assentamentos
- 31.05 – Erradicação da Pobreza no Meio Rural do RS
- 80.04 – RS Mais Renda
- 86.01 – Plano Gaúcho de Inclusão Digital – PGID

- OBJETIVO 2.6: DESENVOLVER POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS COM EQUIDADE DE GÊNERO E DA DIVERSIDADE CULTURAL

- 06.01 – RS Lilás: autonomia para as mulheres gaúchas
- 11.02 – Implantação de Pontos de Cultura
- 11.04 – Sala Sinfônica OSPA
- 12.05 – Ampliação das Vagas Prisionais
- 12.06 – Qualificação da Segurança Pública
- 12.07 – RS na PAZ
- 28.03 – Nova FASE
- 90.03 – Plano Estadual de Segurança no Trânsito

- OBJETIVO 3.2: RECUPERAR AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS, APRIMORANDO OS SERVIÇOS E ESTABELECIDO UMA NOVA RELAÇÃO COM OS SERVIDORES PÚBLICOS

- 13.10 – PPC – Participação Popular e Cidadã
- 15.02 – Reestruturação do Parque de Exposições Assis Brasil
- 15.03 – Melhoria da Infraestrutura em Centros de Pesquisa da Fepagro

- 19.02 – Reforma, Ampliação e Construção de Escolas de Educação Profissional
- 19.03 – Ampliação e Qualificação do Espaço Físico e Modernização Tecnológica das Escolas de Educação Básica
- 19.04 – Valorização dos Trabalhadores em Educação: Formação Inicial e Continuada e Realização de Concurso Público
- 19.05 – Reestruturação Curricular das Escolas de Ensino Médio
- 24.02 – Rede Escola de Governo: Formação Continuada para Servidores e Agentes Sociais
- 24.03 – Gestão de Ativos do Estado
- 25.01 – Revitalização da UERGS
- 84.01 – Programa de Combate às Desigualdades Regionais
- 86.03 – Reestruturação da Fundação Cultural Piratini – TVE e Rádio FM Cultura

6. OUTRAS FERRAMENTAS IMPLANTADAS PARA O APOIO AO MONITORAMENTO

Dentro da Sistemática de Monitoramento Estratégico, o ciclo de monitoramento dos projetos é a espinha dorsal de todo o processo, mas para fins de gestão não é suficiente, sendo necessário agregar outras ferramentas complementares. Por isso, outros instrumentos foram implementados para melhor organizar o relacionamento de tarefas e a tramitação de expedientes administrativos, com as pessoas e os órgãos envolvidos nos processos de trabalho decorrentes da execução dos projetos.

Destacamos duas ferramentas complementares, uma para acompanhar e induzir a operacionalização de decisões tomadas em nível estratégico e outra para aproximar as prioridades estratégicas das prioridades operacionais. Em ambos os casos, a ideia principal foi buscar garantir que as decisões tomadas em nível estratégico de governo, tivessem seguimento e fossem operacionalizadas nos níveis gerenciais e operacionais, alinhando as prioridades de governo em todos os níveis organizacionais.

6.1 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DA R5 (SALA DE GESTÃO)

Nas reuniões R5 (Sala de Gestão), as deliberações e tomadas de decisão foram validadas e registradas em ata, sendo que os encaminhamentos necessários para sua efetivação foram registrados e acompanhados pela equipe do Departamento de Monitoramento Estratégico/SGG.

Pela importância e pelo nível estratégico de tais deliberações, mostrou-se necessário desenhar um fluxo complementar ao ciclo de monitoramento, para acompanhar especificamente a implementação das deliberações da Sala de Gestão (R5). O desenho da solução partiu de três definições básicas: as deliberações deveriam ter prazo para implementação, o responsável pela implementação deveria ser obrigatoriamente um(a) secretário(a) de Estado e a avaliação da implementação das deliberações deveriam fazer parte da dinâmica da reunião R5.

Para o acompanhamento das deliberações, foi customizado um sistema informatizado já existente, reduzindo assim a necessidade de investimento em *software* para essa finalidade. Com uma boa aderência ao processo desenhado, o sistema pode ser acessado na *web*, com interface simples e gerencial, com *status* gráfico para rápida visualização da situação da tarefa. Emite e-mails de alerta para o responsável pela tarefa e para a equipe de monitoramento.

Figura 11 – Detalhe do painel do sistema de gerenciamento de encaminhamentos da Sala de Gestão



Fonte: Rio Grande do Sul. Secretaria-Geral de Governo (SGG).

A partir da implantação do fluxo e do sistema, verificamos de imediato

um maior envolvimento das equipes gerenciais dos órgãos na operacionalização das decisões tomadas nas reuniões R5, uma vez que passaram a ter acesso às deliberações logo após cada reunião R5.

Do total de 352 deliberações registradas e acompanhadas, 80% foram concluídas, 12% não foram levadas a efeito e 8% estão em andamento.

6.2 GESTÃO DOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS ASSOCIADOS AOS PROJETOS ESTRATÉGICOS

Para dar maior conhecimento interno aos projetos estratégicos e para aproximar a gestão estratégica da gestão operacional, foi criado o **Selo Verde**, que identificou os expedientes administrativos em relação direta com a execução de ações associadas aos projetos estratégicos. Os expedientes administrativos identificados com o Selo Verde, conforme normatização contida no decreto nº 49.249/2012, têm tramitação prioritária sobre os demais expedientes, sem prejuízo dos demais casos previstos em lei.

Em 2014, por normatização do decreto nº 51.307, foi implantado o **Selo Vermelho**, para identificação dos expedientes administrativos associados aos projetos acompanhados pelo EGI.

A tramitação prioritária dos expedientes administrativos deve ser considerada para as etapas que antecedem a execução da despesa pública e/ou interferir na execução das próximas etapas do projeto estratégico.

Para cada selo físico corresponde um selo eletrônico, que consiste em marcação do expediente administrativo no Sistema de Protocolo Integrado (SPI), da administração pública estadual, por meio do preenchimento de campos específicos do cadastro do expediente, de forma que permita a localização dos autos no referido sistema.

Aos gerentes dos projetos cabe a definição dos expedientes que devem ser identificados com o selo verde, dando prioridade na sua tramitação.

Figura 12 – Selo verde para tramitação prioritária de projetos estratégicos



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 13 – Detalhe do Sistema de Protocolo Integrado (SPI)

Número	Selo	Projeto	Detalhamento	Onde está			Último andamento	
				Órgão	Entrada	Dias	Local	Data
000869-1900/12-0		19.03	D.O.E.26/07/2013 Pag. 88 Contrato - Contrato - SGM	CAGE	17/02/2014	6	SC08/SE	17/02/2014
004655-1100/13-1		11.02	REF.CONVENIAMENTO PROJETO PONTO DE CULTURA OMORODE PONTO DE CULTURA DA INFANCIA.	CAGE	18/02/2014	5	SC02/GG	18/02/2014
002957-1100/13-7		11.02	REF.CONVENIAMENTO DA ENTIDADE CASA DE CULTURA DO LITORAL, SELECIONADA NO EDITAL SEDAC N-11/2012 ATRAVES DO PROJETO DE PONTO DE CULTURA FLOR DA AREIA.	CAGE	19/02/2014	4	SC02/GG	19/02/2014
000319-0801/08-0		22.02	Detalhes				CAGE	20/02/2014
000449-2500/12-9		25.03	Projeto Estratégico 25.03 - RS Tecnopole - Apoio a Parques, Polos e Incubadoras Tecnológicas Gerente Marinês Steffanello Email marines@scit.rs.gov.br Telefone(s) (51)32887422 84644223				GG	21/02/2014
000402-2500/12-2		25.03					GG	21/02/2014

Fonte: Rio Grande do Sul. Secretaria-Geral de Governo (SGG).

A implantação de uma rede de responsáveis e de um sistema informatizado que permite o acompanhamento dos expedientes nas suas diversas fases e órgãos da administração estadual aproximou e alinhou processos de gestão com as prioridades da execução dos projetos. Como consequência houve maior engajamento de setores nevrálgicos, como CAGE, Departamento de Obras/SOP, PGE, CELIC e FEPAM, todos com grande volume de intervenções administrativas na execução dos projetos.

Em dezembro de 2014, estavam ativos 1.955 expedientes administrativos acompanhados no sistema, distribuídos em 39 órgãos diferentes.

7. INDICADORES DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

O mapa estratégico do governo do Estado do Rio Grande do Sul (gestão 2011-2014) remete a que seus indicadores sejam vinculados a políticas públicas. Assim, os indicadores apontam, aproximam e traduzem, em termos operacionais, as dimensões de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas.

Os indicadores tornam-se, assim, instrumentos fundamentais para subsidiar as propostas de intervenção na realidade, visando a um impacto positivo: o monitoramento e a avaliação são necessários à gestão governamental.

O processo de construção de um indicador para uso no ciclo de políticas

públicas se inicia a partir da explicitação da demanda de interesse programático. A partir desse objetivo programático, busca-se então delinear as dimensões, componentes ou ações operacionais vinculadas (JANUZZI, 2001).

Durante o processo de construção da metodologia e das ferramentas para implantação da Sistemática de Monitoramento Estratégico, a equipe de monitoramento constatou a necessidade de atribuir indicadores que permitissem acompanhar no médio prazo os resultados dos objetivos do Mapa Estratégico de Governo.

A pesquisa e a seleção dos indicadores de Objetivos Estratégicos foram iniciadas em junho de 2011, sob a coordenação do Departamento de Monitoramento Estratégico/SGG. O trabalho, realizado em conjunto com a SEPLAG e a Fundação de Economia e Estatística (FEE), com a consultoria da FGV, resultou na consolidação de um grupo de indicadores que visava mensurar a capacidade de execução de metas estabelecidas, subsidiar a tomada de decisões e permitir o redirecionamento de ações e metas.

A primeira versão do estudo foi concluída em dezembro de 2011, momento em que todas as Secretarias de Estado foram consultadas para complementação e validação do trabalho. Como critério, foram selecionados os indicadores possíveis de serem utilizados por disporem de variáveis e séries históricas já utilizadas pelas secretarias afins. Tais indicadores inseridos no SME contêm suas respectivas fichas, com definição, método e fórmula de cálculo, as variáveis envolvidas, unidade de medida, período de medição, polaridade e cumulatividade, fonte de dados e a linha de base.

Esse importante instrumento de gerenciamento está disponível para utilização no processo analítico do monitoramento, especialmente na Sala de Gestão. Os indicadores, analisados periodicamente, também contribuíram para avaliar o cumprimento dos Objetivos do Milênio (ODMs). Órgãos do governo ou outras instâncias de análises ou de tomada de decisão também poderão valer-se desses indicadores do ponto de vista temático.

A utilização dos indicadores na Sala de Gestão pode medir a eficácia e o nível de contribuição dos projetos estratégicos aos objetivos do Mapa Estratégico do Governo. Acompanhando o alcance das metas, é possível identificar avanços ou retrocessos nas políticas públicas implementadas, permitindo ao estado uma divulgação confiável das suas realizações, bem como correções de rumos nas suas ações e metas.

Utilizando esses indicadores e outras análises, foi produzida, sob a coordenação do Departamento de Planejamento (DEPLAN/SEPLAG), uma avaliação do Mapa Estratégico apresentada no Seminário de Governo, de 11 de novembro de 2013.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como contextualizamos na introdução deste artigo, o processo periódico de coleta de dados e produção de análises sobre o andamento da execução dos projetos revelou o emaranhado de procedimentos administrativos a serem organizados, para um gerenciamento eficaz dos processos necessários à execução das ações finalísticas.

Alguns fatores mostraram-se imprescindíveis na aceleração da execução dos projetos eleitos como estratégicos pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul:

- a participação direta do governador na tomada de decisões da Sala de Gestão;
- o aumento dos controles processuais;
- a ação transversal e cooperativa, principalmente entre os dirigentes intermediários;
- a melhoria na comunicação entre os gestores, órgãos-meio e órgãos-executores da administração pública centralizada.

Outros fatores, também muito importantes, ficaram aquém do necessário:

- a elevação da qualificação técnica dos servidores, especialmente na gestão de riscos e entraves;
- a ação transversal e cooperativa, principalmente entre os dirigentes superiores, conduta, em geral, exercida mais fortemente somente na segunda metade da gestão;
- a comunicação com os gestores regionais para melhor integrá-los na execução das prioridades de governo, ação empreendida tardiamente.

O modelo de monitoramento gaúcho foi apresentado no VI e VII Congressos CONSAD de Gestão Pública, em 2013 e em 2014.

Desde 2011 dezenas de instituições e executivos de vários municípios e estados visitaram a Sala de Gestão para conhecer a Sistemática de Monitoramento Estratégico: sua metodologia e ferramenta *web*, o Escritório de Gestão Intensiva e o Monitoramento de Convênios.

Ao apresentar e descrever nossa experiência nesses quatro anos de gestão pública, liderada pelo governador Tarso Genro, reforçamos a convicção de que contribuimos para a qualificação da administração pública estadual e para a retomada do desenvolvimento econômico, social e sustentável no Rio Grande do Sul.

A confiança dos secretários Estilac Xavier e Vinícius Wu e da secretária Míriam Marroni, que dirigiram a Secretaria-Geral de Governo foi decisiva para o sucesso desta política.

Sobretudo, foi determinante para a credibilidade político-institucional e à consequente efetividade de seus resultados a presença semanal e a atuação direta como gestor do governador Tarso Genro. Ele, literalmente, conduziu a implementação deste modelo de monitoramento, avaliando, deliberando, posicionando-se a partir das informações e dinâmicas produzidas.

O sistema SME está hospedado na PROCERGS, sendo que seu código-fonte foi apropriado pelo estado para fins de manutenção e evolução de suas funcionalidades. A sistemática se constitui em legado e patrimônio público para o Estado do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Versão 2012. Brasília, DF: MPOG, 2011. 167p. Disponível em: <http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/mto/MTO_2012.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2015.

CLELAND, D.I.; IRELAND, L.R. **Gerência de Projetos**. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2002.

FERLIE, E. Quase Strategy: Strategic Management in the Contemporary Public Sector. In: PETTIGREW, A; THOMAS, H.; WHITTINGTON, R. (Eds.). **Handbook of Strategy and Management**. London: Sage, 2002.

GUIMARÃES, L.F.; CARLESSO, B.; FRANCO, F. e RAMA, V.: O modelo de monitoramento de projetos estratégicos no Governo do Estado do Rio Grande do Sul: implantação e desafios. In: CONGRESSO CONSAD, 6, 2013, Brasília. **Anais...** Brasília, DF: CONSAD, 2013.

GUIMARÃES, L.F.; SÁ, J.C.O.; RAMA, V. Alinhamento dos processos de gestão na Sistemática de monitoramento dos projetos estratégicos: a experiência do Rio Grande do Sul. CONGRESSO CONSAD, 7, 2014, Brasília. **Anais...** Brasília, DF: CONSAD, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: Conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea, 2001.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. **Estratégia em ação**: balanced scorecard. Rio de Janeiro: Campus/KPMG, 1998.

LUCK, H. **Metodologia de projetos** – uma ferramenta de planejamento e gestão. 12ª ed. Rio de Janeiro: Vozes Editora, 2004.

MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea**: A Arte e Ciência de ser Dirigente. 14ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

ORTIZ. R. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília, DF: ENAP, 2000.

2

ESCRITÓRIO DE GESTÃO INTENSIVA: LÓGICA DE ATUAÇÃO E RESULTADOS

FERNANDA COSTA COREZOLA

Socióloga da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Sociologia (UFRGS). Doutoranda no PPG em Políticas Públicas (UFRGS). Diretora do EGI até 2014.

AIDA GRIZA

Socióloga da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Sociologia (UFRGS).

I. CONTEXTO DE IMPLANTAÇÃO

Este capítulo visa compartilhar a experiência do Rio Grande do Sul na implantação de um escritório de Gestão Intensiva¹ no âmbito da Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME), coordenada pela Secretaria-Geral de Governo.

A Sistemática de Monitoramento Estratégico foi uma experiência inovadora e desafiadora à administração pública no Rio Grande do Sul (GUIMARÃES et al., 2013). Induziu uma qualificação do processo de replanejamento dos projetos durante sua fase de execução, identificou problemas a serem superados, propôs soluções e ações para assegurar a plena implantação, dentre outros resultados para a administração relacionados a um grande conjunto de programas e projetos governamentais. De um ponto de vista geral, promoveu uma melhora na coordenação e articulação intragovernamental.

No Rio Grande do Sul, essa experiência ocorreu junto a uma situação *sui generis*: o estado captou, desde 2011, cerca de R\$ 10 bilhões para executar os projetos estratégicos (PE). As áreas de infraestrutura energética, de saneamento como água e esgoto, rodovias estaduais, habitação, obras públicas na área da segurança e prédios escolares captaram a maior parte desse montante. Para executar tal orçamento, foram tomadas algumas medidas relacionadas aos recursos humanos. Reajustes salariais para diversas categorias (162,88% Quadro Geral, 76,69% magistério, 104,49% soldados da Brigada Militar e até 81,19% técnico-científicos) e ações de incentivo à qualificação dos servidores por meio do Programa Rede Escola de Governo, criação de gratificações para áreas de engenharia e arquitetura que, diante do aquecimento do ramo da construção civil no país, requeriam maior incentivo na remuneração. Incrementou-se o número de funcionários em setores como magistério, Brigada Militar, técnico-científicos para engenharia e área ambiental. A capacidade fiscal do estado, no entanto, não permitiu alterar significativamente a estrutura governamental em relação ao quantitativo de recursos humanos e em relação às estruturas e dinâmicas organizacionais e gerenciais na mesma proporção da captação de recursos para investimento que foi alcançada.

Nesse contexto, o acompanhamento de um conjunto determinado de projetos que dispunham de um grande volume de recursos financeiros (R\$ 4,3 bilhões) para serem aplicados em obras num curto espaço de tempo apresentou um desafio diferente ao monitoramento estratégico. Em que pese a Sis-

(1) Composição da equipe do EGI: Aida Griza, Andrea dos Santos, Federico Fornazieri, José Thadeu de Almeida, Marcelo Souza dos Santos, Marli Guimarães, Misiara Oliveira, Sandro Wagner Vaz dos Santos, Tânia Regina Maciel Antunes e Tatiana Pereira.

temática de Monitoramento Estratégico ter se tornado imprescindível para dinamizar a execução das políticas públicas, foi necessário criar uma estrutura específica para apoiar a gestão desses projetos, o Escritório de Gestão Intensiva (EGI).

A implantação dessa nova estrutura partiu de duas diretrizes básicas: focar poucos projetos e interagir com mais profundidade no planejamento e na sua gestão operacional. O Escritório de Gestão Intensiva foi criado, então, com o objetivo de imprimir celeridade à execução de projetos selecionados, visando à sua efetiva implementação de forma integrada à SME. Consistiu em um trabalho complementar ao monitoramento com um caráter de gestão de entraves intragovernamentais e de apoio na articulação entre e dentro dos órgãos que são interdependentes. Atuou em momentos de vazios de comunicação, quando os fluxos administrativos e de comunicação entre pessoas e setores se interrompiam ou eram adiados por alguma razão, levando à não execução de um ato administrativo fundamental.

O EGI passou a compor a estrutura básica da SGG através do decreto nº 50.702, de 03 de outubro de 2013, que também definiu suas atribuições:

Art. 9º Ao Escritório de Gestão Intensiva compete apoiar a execução dos projetos estratégicos selecionados no âmbito da Sala de Gestão, com método que intensifique a busca de alternativas para a superação de contingências e a identificação de soluções compartilhadas e transversais (RIO GRANDE DO SUL, 2013, não paginado).

Para desenvolver esse trabalho, foi constituída uma equipe exclusiva, na qual cada técnico era responsável por um projeto estratégico, criando condições para um maior aprofundamento acerca dos problemas e das alternativas de solução.

As atribuições definidas para o EGI foram as seguintes:

1. Estabelecer relação direta com o gerente e os principais dirigentes e atores da execução do projeto;
2. Auxiliar diretamente no planejamento, preparação e execução de cada etapa burocrática, apoiando na identificação e no desenvolvimento de soluções;
3. Antever possíveis entraves e estabelecer planos de ação associados aos entraves;
4. Promover ou facilitar a articulação com órgãos-meio como Procuradoria-Geral do Estado (PGE), Controladoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), Central de Licitações (CELIC), Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ), Secretaria de Obras Públicas (SOP) e Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), bem como junto a órgãos federais como Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN);

5. Verificar a atualização dos dados do projeto no SME e subsidiar a preparação das reuniões do ciclo de monitoramento (R2, R3, R4 e R5);
6. Apresentar diagnóstico (Pontos de Atenção e riscos) e Planos de Ação nas R4 e R5;
7. Produzir e apresentar relatórios semanais ao secretário;
8. Produzir notas técnicas para o secretário-geral e o governador, quando oportuno;
9. Estabelecer relação direta com agentes regionais para coleta e verificação de dados;
10. Organizar e convocar salas de situação para enfrentar temas específicos e suplantando etapas complexas da execução.

2. OS PROJETOS SELECIONADOS

Os projetos submetidos à carteira do EGI apresentavam características semelhantes, o que permitiu a utilização de um método comum para todos. Foram selecionados oito dos 62 projetos estratégicos dentre os que dispunham de um volume de recursos financeiros muito expressivo e um volume de obras de engenharia a serem licitadas e executadas em prazos exíguos. Os projetos e as secretarias responsáveis foram os seguintes:

Projeto Ampliação das Vagas Prisionais: Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP), especificamente a Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe)

Projeto Pavimentação de Acessos Municipais (Plano de Obras Rodoviárias): Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER) e da Secretaria Estadual de Infraestrutura e Logística (Seinfra)

Projeto Ligações Regionais: DAER/Seinfra

Projeto Restauração e Ampliação da ERS 118: DAER/Seinfra

Projeto Ampliação e qualificação do espaço físico e modernização tecnológica das escolas de educação básica: Plano de Necessidade de Obras (PNO) – Secretaria Estadual de Educação (SEDUC)

Projeto RS Mais Energia: Companhia Estadual de Energia Elétrica

Programa Tecnologia da Informação no Sistema Único de Saúde no RS: Rede SUS RS – Secretaria Estadual da Saúde (SES)

Projeto RS Mais Saúde com Mais Leitos: SES

Os projetos, já em 2013, dispunham das dotações orçamentárias e do lastro financeiro necessários. Encontrava-se disponível o montante suficiente para que as obras fossem concluídas até o final de 2014. Este foi o desafio, identificar e antecipar entraves e apoiar na formulação de soluções das mais diversas naturezas (jurídica, normativa, administrativa, gerencial, orçamentária, de pessoal) para acelerar a execução das obras selecionadas.

A seguir descrevemos algumas características de três desses projetos e os tipos de entraves a serem superados, que revelam as motivações da Gestão Intensiva.

O **Projeto de Acessos Municipais** ganhou relevância porque, desde os anos 1990, o estado licitou o início de mais de 100 obras para proporcionar acesso asfáltico a todos os municípios gaúchos. Já em 2011, entretanto, essas obras não estavam concluídas ou sequer haviam sido iniciadas, tendo o governador determinado esforços para retomá-las. Um conjunto de fatores levou a tal situação, dentre eles: os recursos previstos orçamentariamente nos exercícios anteriores eram insuficientes, a cultura institucional do órgão gestor nem sempre garantia projetos de qualidade e tempestivos ao início das obras, as empresas construtoras contratadas há anos nem sempre mantinham as condições de executar os contratos e desistiam deles, as pedreiras disponíveis apresentavam alguma restrição ambiental, entre outros. Em 2011, o objetivo operacional deste projeto foi superar tais entraves: elaborar os projetos de engenharia faltantes, inclusive de pontes e interseções, retomar os contratos vigentes das obras paralisadas, agilizar a regularização dos licenciamentos ambientais, licitar obras em trechos remanescentes, rescindir contratos com vistas a retomar as obras, entre outros.

Tratava-se de assumir a responsabilidade fiscal e social da administração pública junto aos municípios, de concluir um conjunto de obras paralisadas, nas quais recursos públicos significativos já haviam sido gastos para atender a uma grande necessidade social dos pequenos municípios recorrentemente adiada.

A **Duplicação da ERS 118**, cujo projeto original foi desenhado em 1992, iniciou as obras em 2006. Essa rodovia perpassa a área urbana de três municípios da região metropolitana de Porto Alegre, uma área conurbada, altamente adensada, com uma população de 600 mil habitantes e uma intensa atividade econômica. Ao longo das últimas décadas, ocupações habitacionais e uma grande diversidade de comércio e outras atividades econômicas (hotéis, oficinas, etc.) da faixa de domínio se consolidaram, resultando na necessidade de desapropriação e deslocamento de mais de 800 famílias e 24 economias. A obra de 22,4 km dividida em três lotes requeria ainda finalização e/ou adequação de dezenas de projetos de engenharia, licitações de serviços não previstos

originalmente, aditivos contratuais, projetos e licitações de obras de arte como viadutos e passarelas. No final de 2010, a obra apresentava realizados apenas 30% da terraplenagem e pouco mais de 30% da drenagem pluvial.

Outro projeto emblemático foi a **Ampliação das Vagas Prisionais**. Este projeto visa enfrentar a readequação do sistema prisional do RS, cuja situação é semelhante à de outras unidades da federação com insuficiência de vagas, seja em regime provisório, semiaberto ou fechado, tanto para o segmento masculino quanto feminino. É sabido que o problema do aumento do número de detentos, que passou de 16.692 no final de 2002 para 28.284 em fevereiro de 2014, e a subsequente necessidade de aumento de vagas prisionais no Brasil perpassa por diversos condicionantes, sejam de degradação do ambiente social, pela insuficiência do Estado em prover políticas públicas que subvertam definitivamente a criação da pobreza e das várias formas de violência, sejam as próprias falhas impostas pelo sistema jurídico no país, que mantém privados de liberdade centenas de milhares de indivíduos que aguardam julgamento, correspondendo, no RS, a aproximadamente 40% da massa carcerária.

Associada à necessidade do aumento de vagas no sistema prisional, o Estado do RS tornou-se conhecido, recentemente, ao enfrentar uma denúncia por violação dos direitos humanos de pessoas privadas de liberdade no Presídio Central de Porto Alegre (PCPA). Em 2002, o PCPA mantinha 2.202 presos e, em oito anos (no final de 2010), contabilizava 5.216 pessoas presas. A lotação adequada é de 2.069 detentos. Cabe destacar que, entre dezembro de 2010 e dezembro de 2014, obteve-se uma redução de quase mil pessoas do efetivo, uma vez que atualmente a população prisional é de 4.354.

Em face dos problemas verificados, o governo tomou a iniciativa de constituir uma estratégia sólida para atender aos parâmetros internacionais de tratamento dos privados de liberdade, construindo 4.881 vagas para realocar os presos em novos estabelecimentos condizentes. Essa estratégia foi chamada de “esvaziamento do PCPA”, e consistiu na criação das condições para o esvaziamento e na definição de quais novas obras eram prioritárias para sua garantia.

A viabilização dessas obras requereu o enfrentamento de problemas clássicos, como agilização de aditivos contratuais para retomada do ritmo de obras paralisadas, viabilização dos licenciamentos ambientais, adequação do planejamento operacional, orçamentário e financeiro, adequação em projetos de engenharia, entre outros.

Em geral, os projetos que foram incluídos na carteira do EGI apresentaram problemas comuns a serem enfrentados, alguns dos quais são relacionados a seguir:

Quadro 1 – Principais problemas identificados e tratados pelo EGI

PROBLEMA	VAGAS PRISIONAIS	TIPO SUS	ACESSOS MUNICIPAIS	LIGAÇÕES REGIONAIS	ERS T18	ESCOLAS PNO	RS MAIS ENERGIA	MAIS SAUDE MAIS LEITOS
1. Falta de definição estratégica do projeto	X	X						X
2. Falta de planejamento operacional adequado	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Falta de planejamento orçamentário e financeiro	X				X	X	X	X
4. Atraso no licenciamento ambiental para as obras	X		X	X				X
5. Falta de corpo técnico ou de sua qualificação	X	X	X	X		X		
6. Falta de supervisão técnica das obras			X	X		X		
7. Ritmo muito lento ou obra paralisada pela empresa (gestão de contratos)	X		X	X	X		X	
8. Falta de ou atraso na elaboração dos projetos de engenharia			X	X		X		
9. Ausência de fluxos e procedimentos administrativos padronizados dentro dos órgãos	X		X	X	X	X		
10. Insuficiência jurídica quanto à prioridade do Estado aos direitos minerários para obras públicas			X	X	X			
11. Morosidade nas licitações de serviços, projetos e obras de engenharia			X	X		X		
12. Adequação de normativas para atender a alterações jurídicas		X				X		
13. Dificuldades na gestão de entraves intragovernamentais e com outros intervenientes públicos de outras esferas	X	X	X	X	X	X		X
14. Falta de mão de obra especializada para os prestadores de serviço							X	

Todos os projetos apresentaram problemas ou deficiência no planejamento operacional: ausência de gerência adequada, inexistência de cronogramas, inadequação dos prazos com as previsões de conclusão das obras, falta de instrumentos de acompanhamento sistemático da execução, entre outros. A maior parte deles não dispunha de planejamento orçamentário e financeiro adequados, apresentando indefinição de fonte de recursos ou de previsão orçamentária insuficiente e falta de cronogramas financeiros. Ainda do ponto de vista dos problemas de gestão, destaca-se a ausência de fluxos e procedimentos administrativos padronizados dentro dos órgãos, bem como a falta de normas e *softwares* para esse fim, o que ajuda a entender a diversidade de encaminhamentos na condução dos expedientes administrativos. Pode-se observar ainda um problema que relaciona uma gestão pública de contratos frágil ou ineficiente com a incapacidade das empresas prestadoras de serviços de atender aos contratos. Esse quadro provoca atrasos muito significativos no ritmo das obras, paralisando com muita frequência obras em andamento e gerando a tão conhecida “indústria de aditivos”.

Por fim, três problemas que relacionam deficiências internas nos órgãos gestores e nos órgãos-fim, principalmente os de licenciamento ambiental, devem ser destacados. Um deles diz respeito à falta de pessoal, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. A falta de engenheiros fiscais e projetistas, de advogados com experiência em Direito Administrativo e Ambiental, de especialistas em planejamento, em gestão de contratos, em licitações e em gestão ambiental se soma às inúmeras modificações no marco jurídico da administração pública. Nos últimos anos, a legislação ambiental sofreu diversas mudanças que requerem a criação de setores específicos para atualizar os procedimentos prévios e posteriores ao licenciamento ambiental. Da mesma forma, se observa a dificuldade para gerir entraves internos e entre os órgãos envolvidos, o que requer a habilidade de articular, mediar pactuações e promover concertações.

Esta foi a grande motivação do EGI, apoiar os órgãos executores na identificação de problemas e de soluções. Problemas que, se não forem tratados de modo concertado, assertivo e tempestivo, comprometem o cronograma das obras. O EGI imprimiu ações para acelerar a execução desses projetos, não substituindo o gestor, mas facilitando a tomada mais célere de decisões que entravam o curso da tramitação administrativa.

3. MÉTODO PARA O FUNCIONAMENTO DO EGI

A metodologia de Gestão Intensiva foi construída em colaboração com a Fundação Getúlio Vargas (FGV)² e sofreu ajustes na sua implantação. Sua descrição revela a identidade do escritório. Trata-se de metodologia simplificada de gestão de projetos, que pretende não repetir atividades já realizadas na Sistemática de Monitoramento, mas potencializá-las e complementá-las. As etapas foram denominadas: Preparação, Execução e Avaliação.

3.1 PREPARAÇÃO

Nivelamento: estudo e avaliação do projeto e sua situação via SME; entrevistas.

Planejamento: análise de caminho crítico (para priorização de ações); elaboração de Plano de Ação Integrado (PAI); registro do plano no SME (riscos, pontos de atenção e ações).

Responsabilização: definição dos responsáveis e pactuação.

3.1.1 NIVELAMENTO

O processo de preparação de um projeto para Gestão Intensiva inicia com uma atividade de nivelamento. O nivelamento permite o compartilhamento das informações necessárias para que o técnico do EGI possa se apropriar das informações sobre o projeto e iniciar o planejamento da Gestão Intensiva.

O nivelamento se divide em dois conjuntos de atividades. Primeiro, atividades internas da equipe do EGI, de estudo e avaliação do projeto e sua situação no SME. Segundo, a partir do estudo e da avaliação do Projeto Estratégico (PE), a equipe deve buscar complementar as informações com entrevistas e reuniões com aqueles que possam contribuir para entender causas e possíveis soluções para os problemas enfrentados pelo PE.

A primeira etapa do trabalho do EGI foi, portanto, conhecer profundamente o PE, apropriar-se detalhadamente das características de cada projeto, da natureza dos seus problemas, da sua estrutura e sistemática de gestão e do funcionamento dentro dos órgãos. O instrumento inicial para o trabalho é a análise das informações do Sistema de Monitoramento Estratégico (SME), que

(2) A metodologia de funcionamento do EGI baseou-se em dois documentos de circulação interna elaborados, em 2013, pela Fundação Getúlio Vargas: *Escritório de Gestão Intensiva no Âmbito da Secretaria-Geral de Governo – operação*; e *Apostila Interna de capacitação do EGI*.

dispõe de um histórico de informações sistematizadas, tais como: planejamento inicial, metas físicas e financeiras, execução realizada, pontos de atenção, riscos, dados de acompanhamento mensal, etc.

Na sequência, também se realizou um segundo tipo de atividades, complementando as informações com vistas a construir um diagnóstico crítico a partir de entrevistas individuais e reuniões com o Coordenador de Objetivo, Analista do DEPROJE, Gerente do Projeto, e servidores da Secretaria responsável pelo PE, e outros envolvidos. Essa etapa busca, fundamentalmente, engajar os diretores e/ou os secretários de Estado dos órgãos. Esta é uma diferença em relação ao monitoramento estratégico. A Gestão Intensiva, desde o início, coloca seus técnicos em diálogo com os Secretários de Estado e seus diretores responsáveis, eliminando ou diminuindo o tempo de resposta na tomada de decisão para equacionar problemas relevantes.

3.1.2 PLANEJAMENTO

A atividade de planejamento é o elemento central de preparação de um projeto para Gestão Intensiva. O planejamento permite organizar as atividades do EGI durante o período de Gestão Intensiva, com foco na solução dos problemas enfrentados pelo projeto.

O planejamento se divide em três conjuntos de atividades. Primeiro, a análise do caminho crítico, para identificar as atividades do plano do projeto com maior impacto sobre a sua duração e a produção dos resultados esperados. Para tal, elaboraram-se cronogramas detalhados de todo o desenvolvimento de um projeto com as etapas e subetapas a serem desenvolvidas, os tempos planejados e realizados e seus responsáveis. A identificação do caminho crítico, ou seja, o conjunto de atividades que devem ser realizadas no tempo programado para que o prazo final do projeto seja cumprido, permite focar os esforços do Plano de Ação Integrado (PAI). Segundo, a partir da identificação do caminho crítico, a construção do PAI para correção dos rumos do projeto e solução dos problemas encontrados no nivelamento. O PAI é o plano de atividades a serem desenvolvidas pela equipe do EGI e outros atores envolvidos com o PE durante o período de Gestão Intensiva e não deveria se confundir com o plano do projeto. Contudo, o desenvolvimento do PAI pode levar a alterações no plano do projeto inicialmente existente, a fim de possibilitar a efetiva realização dos seus objetivos. Nesse sentido, a equipe do EGI pode, a partir do PAI, propor a repactuação das metas do PE com a Secretaria responsável. Terceiro, o PAI deve ser registrado no SME, incluindo a análise de riscos, pontos de atenção e ações específicas do PAI. Também, em caso de alteração no plano do projeto, este deve ser alterado no SME.

Na experiência do EGI, dada a indisponibilidade de instrumentos de planejamento com atualização sistemática, o PAI elaborado com o EGI constituiu-se, em muitos casos, no próprio Plano de cada projeto. Destacando-se sempre que cada projeto imprime uma dinâmica distinta que exige adequações às especificidades, inclusive, conforme a experiência de cada gestor do projeto.

Para cada projeto, foi definido um ou mais PAI – considerando as singularidades e principais entraves identificados –, que é acompanhado pelo assessor técnico do escritório designado para atuar em conjunto com o gerente do projeto e as direções dos órgãos responsáveis. As ações estipuladas para compor o PAI representam pontos críticos para o sucesso do projeto, pontos que representem razoável risco financeiro/ operacional e/ou pontos que sejam politicamente importantes de serem acompanhados por representarem compromissos de governo. Na elaboração do PAI, deve ser considerada a necessidade de que apresente fácil entendimento. Deve ser simples, permitindo análise rápida para tomada de decisão e pactuação entre atores antes de um detalhamento.

Como características do PAI, foi definido o seguinte:

- Respeita as premissas da Sistemática de Monitoramento Estratégico;
- é planejado conjuntamente com as secretarias e órgãos-fim;
- é estruturado e definido pelo EGI;
- é validado pelo secretário da SGG e demais secretários da pasta;
- apresenta descrição da atividade, data de início, data de finalização, responsável e ata de todas as reuniões;
 - sua execução é monitorada diariamente pelo EGI e relatada semanalmente ao secretário;
 - quando necessário, será apresentado na R5;
 - contém avaliação sobre a adequação dos cronogramas para identificação das etapas de cada projeto e para os prazos estabelecidos;
 - apresenta informações suficientes à SME.

Nesta etapa de execução dá-se o apoio aos projetos nas áreas de planejamento operacional, restabelecimento de prazos antes planejados e na articulação intragovernamental, principalmente junto a órgãos de atividades intermediárias, como PGE, CAGE, SEFAZ, FEPAM, CELIC e órgãos federais como IPHAN. Muitos desses órgãos são chamados a pactuarem prazos para suas etapas respectivas de atuação.

Em conjunto com a FGV, o EGI iniciou um trabalho de elaboração de instrumentos de sistematização de informações que permitiram análises e

acompanhamento dos projetos. Foram realizados seminários e um curso específico com foco no trabalho iniciado, introduzindo conceitos administrativos e de gestão estratégica de projetos. Um dos resultados foi o desenvolvimento de ferramentas de gestão como Relatório de Elaboração do Plano de Ação Integrada (REPAI), que auxilia os gestores na tomada de decisão e na delimitação das ações a serem seguidas a fim de se programar a estratégia definida.

O REPAI é desenvolvido somente quando existe mais de uma alternativa para determinado problema, e se torna necessário racionalizar a análise sobre vantagens e desvantagens antes de propor uma tomada de decisão. Ele pode ser ajustado conforme a característica do PE e do problema em questão e pode ser levado para subsidiar decisões em qualquer nível, seja do secretário-geral, do secretário de Estado responsável pela execução ou do governador. Podem-se desenhar cenários e fazer análise de riscos associados às vantagens e desvantagens apontadas.

3.1.3 RESPONSABILIZAÇÃO

A ação de responsabilização encerra a etapa de preparação do projeto para a Gestão Intensiva. A responsabilização envolve, primeiramente, a definição dos responsáveis pela execução das ações do PAI. A equipe do EGI pactua com os envolvidos nos projetos estratégicos a responsabilidade pelas ações e registra no PAI. A seguir, o PAI é aceito pelos envolvidos, constituindo-se num atestado do compromisso, com conhecimento de todos.

3.2 ACOMPANHAMENTO

Alinhamento: reunião interna do EGI, reunião com o secretário-geral; contato com os secretários, gerente do Projeto e demais interlocutores.

Execução: execução do Plano de Ação Integrado (PAI); avaliação dos riscos, pontos de atenção e ações; elaboração de cenários; proposta de ajustes no Plano.

Atualização: registro histórico da execução (ação, consequência, recomendações); atualização do SME (riscos, pontos de atenção e ações).

3.2.1 ALINHAMENTO

O alinhamento permite o compartilhamento das informações necessárias ao gerenciamento do PAI e a definição da forma de conduzir o enfrentamento dos problemas e pendências. A atividade de alinhamento é constante no processo de acompanhamento de um projeto em Gestão Intensiva porque o tempo de resposta na resolução dos problemas precisa ser sempre o menor possível.

O alinhamento se divide em três conjuntos de atividades sucessivas. Primeiro, o alinhamento consiste em uma reunião interna entre a equipe técnica da EGI. Nessa reunião, são compartilhadas informações sobre o andamento do PAI de todos os PE, bem como avaliadas as soluções possíveis para os problemas encontrados. Segundo, para garantir a maior fidelidade e tempestividade das análises realizadas, são feitos, com frequência, contatos para atualização com o gerente de Projeto e demais dirigentes e interlocutores envolvidos na solução dos problemas encontrados no PE. Terceiro, são realizadas reuniões semanais com o secretário-geral a fim de priorizar ações a serem desenvolvidas pela equipe do EGI, dele próprio ou junto a outros interlocutores.

3.2.2 EXECUÇÃO

A atividade de execução também é parcela recorrente, e diária, do processo de acompanhamento de um projeto em Gestão Intensiva. A execução consiste na realização das atividades definidas no PAI como necessárias para a solução dos problemas encontrados no PE.

A execução se divide em quatro conjuntos de atividades sequenciadas. Primeiro, a própria execução do PAI, conforme definido na etapa de preparação. Segundo, a reavaliação dos riscos, pontos de atenção e ações, que devem ser monitorados e avaliados a fim de impedir que causem efeitos adversos sobre a programação da Gestão Intensiva. Devem ser monitoradas e avaliadas, ainda, as próprias ações do EGI na execução do PAI, permitindo a correção de rumos em tempo real e minimizando efeitos adversos sobre o PAI. Terceiro, a partir da constatação de riscos, pontos de atenção ou problemas na execução das ações previstas no PAI, devem ser elaborados cenários para avaliar as possíveis consequências e a probabilidade de ocorrência de cada uma delas. Quarto, a partir dos cenários elaborados e analisados, pode ser necessário propor ajustes no PAI. Na prática, a execução é aferida regularmente em reuniões periódicas denominadas como Sala de Gestão (da Saúde, do DAER), conforme a dinâmica de cada projeto, nas quais os cenários são avaliados e as ações redefinidas.

Em alguns casos, o trabalho do Escritório identificou a necessidade de se conhecerem os fluxos de trabalho nos órgãos executores e coordenou o desenho desses fluxos.

Esse trabalho foi desenvolvido pelo EGI com a consultoria da FGV para a (re)definição dos fluxos administrativos de determinados processos no âmbito da Secretaria de Obras Públicas (SOP), do Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER) e da Secretaria de Educação (SEDUC), que impactavam no caminho crítico dos projetos. A finalidade foi desenhar alguns fluxos administrativos, com vistas a uma maior racionalização de algumas rotinas administrativas, e padronizar os procedimentos internos desses órgãos. No

caso do DAER, foi iniciado o desenho dos fluxos: i) elaboração de projetos de rodovias, desde a entrada da demanda no órgão até seu encaminhamento para licitação ou confecção do projeto no próprio órgão e sua execução; ii) elaboração das especificações para contratação de obra e toda tramitação até a licitação; e iii) o fluxo dos licenciamentos ambientais desde a licença prévia (LP) até a finalização da licença de operação (LO) e de toda a gestão ambiental associada. As fases mais relevantes desses fluxos seriam exportadas para um painel no SME que permitiria que os dirigentes acompanhassem o andamento dos expedientes administrativos e os tempos de tramitação entre essas fases até a efetiva execução, o que estava associado ao acompanhamento de processos no âmbito do Sistema de Protocolo Integrado (SPI). Esta ação não foi finalizada.

3.2.3 ATUALIZAÇÃO

A atividade de atualização é outra parcela recorrente, e diária, do processo de acompanhamento de um projeto em Gestão Intensiva. A atualização consiste na realização das atividades necessárias para o registro de informações do acompanhamento no SME, mas fundamentalmente para acompanhar a efetiva realização de uma ação que seja imprescindível para preservar os prazos desejados.

A atualização se divide em dois conjuntos de atividades. Primeiro, o registro histórico da execução, contendo ações realizadas, consequências e recomendações em relatório específico. Segundo, a atualização do próprio SME, com o registro de riscos, pontos de atenção e ações. O processo de atualização, apesar de simples, é essencial para a garantia da integridade das informações disponíveis para a Gestão Intensiva e a tomada de decisão em seu contexto.

3.3 AVALIAÇÃO

Reuniões do EGI: relato das tarefas definidas e executadas; relato de riscos e pontos de atenção; definição pelo secretário-geral dos projetos que serão apresentados na R4.

Preparação para a R4: preparação dos cenários de solução; organização da exposição dos problemas e respectivos cenários de solução.

Apresentação R4: apresentação de problemas e respectivos cenários de solução a serem avaliados pelos Secretários.

Preparação para a R5: preparação dos cenários de solução; organização da exposição dos problemas e respectivos cenários de solução.

Apresentação R5: apresentação de problemas e respectivos cenários de solução a serem avaliados pelo governador (na primeira meia hora da R5).

3.3.1 REUNIÕES DO EGI

A reunião do EGI é atividade semanal do processo de avaliação de um projeto em Gestão Intensiva. A reunião do EGI possui três itens de pauta obrigatórios: relato das tarefas definidas e executadas, relato de riscos e pontos de atenção e definição de que projetos serão apresentados na R4, excepcionalmente. A reunião do EGI tem uma dupla função: alinhamento e compartilhamento das informações sobre o acompanhamento do PAI do PE e definição da necessidade de solução de problemas no PAI do PE que precisem ser levados ao conhecimento do secretário ou do governador. O conteúdo das discussões realizadas na reunião da EGI é registrado em relatório.

Sempre que se avaliar oportuno levar o PE à R4, fora do ciclo normal de monitoramento, essa avaliação é levada à definição do secretário-geral e, então, o PE é preparado no mesmo dia para a R4 do dia seguinte.

3.3.2 PREPARAÇÃO DA R4

A preparação da R4 é parte recorrente, semanal, do processo de avaliação de um projeto em Gestão Intensiva. Ela inicia como uma atividade interna do EGI, a partir das decisões tomadas na reunião do EGI com o secretário-geral, mas agrega o Departamento de Monitoramento Estratégico (DME) sempre que coincidem com o ciclo normal de monitoramento estratégico. Por isso, a existência desta atividade também é condicionada à necessidade de incluir o PE em Gestão Intensiva na pauta da R4 onde outros Objetivos Estratégicos são tratados, decisão essa tomada na reunião EGI com o secretário-geral.

De modo rotineiro, a avaliação do PE em Gestão Intensiva sempre é apresentada na R4 do ciclo normal de monitoramento.

A preparação R4 se divide em dois conjuntos de atividades sequenciadas. Primeiro, a preparação dos cenários de solução para os problemas encontrados, a fim de permitir uma tomada de decisão consciente por parte dos secretários envolvidos na R4. Segundo, a organização da exposição dos problemas e respectivos cenários de solução, a fim de organizar e facilitar a realização da R4 e a tomada de decisão.

3.3.3 APRESENTAÇÃO NA R4

A avaliação dos PE em Gestão Intensiva é apresentada na R4 do ciclo normal de monitoramento. Consiste na apresentação de problemas e respectivos cenários de solução a serem avaliados pelo secretário da SGG com os demais secretários envolvidos na solução dos problemas encontrados no PAI e no PE, ao final da pauta regular da R4, onde é tratado o Objetivo Estratégico no qual o PE está inserido.

Todavia, a apresentação na R4 pode ocorrer semanalmente. Por isso, a existência desta atividade também é condicionada à necessidade de incluir PE em Gestão Intensiva na pauta da R4 de outro Objetivo Estratégico, decisão essa tomada na reunião EGI com o secretário-geral. Nesse caso, a apresentação do EGI ocorre sempre ao final da R4.

3.3.4 PREPARAÇÃO DA R5

Routineiramente a avaliação dos PE em Gestão Intensiva é preparada para a R5 no ciclo normal de monitoramento no qual se inclui o respectivo Projeto.

A preparação da R5 reproduz os dois conjuntos de atividades da R4. Primeiro, a preparação dos cenários de solução para os problemas. Segundo, a organização da exposição dos problemas e respectivos cenários de solução, a fim de facilitar a realização da R5 e a tomada de decisão por parte do governador e dos secretários envolvidos.

A preparação R5 é parcela recorrente, semanal, do processo de avaliação de um projeto em Gestão Intensiva. Ela é uma atividade interna do EGI, que se inicia a partir das decisões tomadas na apresentação R4, sempre com a participação do DME. Por isso, a existência desta atividade também é condicionada à necessidade de incluir PE em Gestão Intensiva na pauta da R5, decisão essa tomada na apresentação R4.

3.3.5 APRESENTAÇÃO NA R5

Routineiramente a avaliação dos PE em Gestão Intensiva é apresentada na R5 do ciclo normal de monitoramento no qual se inclui o respectivo Projeto.

A apresentação R5 é parcela recorrente, semanal, do processo de avaliação de um projeto em Gestão Intensiva e se inicia a partir das decisões tomadas na apresentação R4. Quando fora do ciclo normal de monitoramento, esta atividade é condicionada à necessidade de incluir PE em Gestão Intensiva na pauta da R5, decisão essa tomada na apresentação R4.

A apresentação na R5 consiste na apresentação de problemas e respectivos cenários de solução a serem avaliados pelo governador, pelo secretário da SGG e os demais secretários envolvidos na solução dos problemas encontrados no PAI do PE, na primeira meia hora da realização da R5.

3.4 FINALIZAÇÃO

3.4.1 COMUNICAÇÃO

A comunicação a todos os atores relevantes é a última atividade prevista. Após a decisão de retirar um PE da Gestão Intensiva, seja pela solução

dos problemas encontrados, seja pela decisão de terminar o PE, a decisão deve ser comunicada aos atores relevantes. Assim, a equipe do EGI fica responsável pelo processo de comunicação, que inclui todos os seus interlocutores que atuaram durante o período de Gestão Intensiva. São momentos obrigatórios de comunicação a R4 e a R5, em especial aquelas referentes ao Objetivo Estratégico ao qual pertence o PE.

Caso o PE retorne ao ciclo de Monitoramento Estratégico, a comunicação do EGI ao DME deve especificar o dia em que acontece a transferência de responsabilidade e agendar uma reunião para o compartilhamento de informações sobre o PE.

4. RESULTADOS PRELIMINARES

4.1 RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS

Dentre os principais resultados intermediários registrados, pode-se apontar:

1. O mapeamento do caminho crítico para o desenvolvimento dos projetos;
2. A adequação da estratégia de atuação frente aos objetivos de cada projeto;
3. Identificação dos fluxos dos expedientes administrativos internos e externos ao órgão executor, de maneira pormenorizada, resultando numa maior celeridade na tramitação e na agilização de resultados;
4. Contribuição para a qualificação na articulação interna aos órgãos e entre os agentes externos que compõem os projetos, qualificando a distribuição de responsabilidades, possibilitando agilização na tomada de decisões;
5. Construção de cronograma de monitoramento, identificando prazos e responsáveis, possibilitando a gestão integral de todas as etapas dos projetos, demonstrando a efetiva possibilidade de execução induzindo a reprogramação dos objetivos dos projetos e melhoria na gestão;
6. Identificação e análise dos principais entraves vigentes ou passíveis de ocorrência, antecipando ações juntos aos órgãos envolvidos e criando condições para a sua superação;
7. Qualificação dos Pontos de Atenção apresentados no ciclo de monitoramento (R2, R3, R4 e R5).

4.2 RESULTADOS PARA OS PROJETOS ESTRATÉGICOS

De uma maneira geral, podemos apontar que o EGI apoiou a redefinição estratégica de três projetos, quais sejam: Ampliação das Vagas Prisionais, Programa Tecnologia da Informação no Sistema Único de Saúde no RS – Rede SUS RS e o Projeto RS Mais Saúde com Mais Leitos.

O EGI teve papel fundamental na viabilização da duplicação da ERS 118, com a retomada das obras e do seu ritmo pelas construtoras. Essa foi uma ação em constante monitoramento que só foi possível com a resolução de entraves (elaboração de projetos, aditivos, licenciamentos) apontados pelas empresas como impeditivos à execução contratual, e a intensiva gestão para que as desocupações (mais de 1000 residências) e desapropriações, coordenadas pela Secretaria de Habitação e Saneamento do Rio Grande do Sul, fossem viabilizadas oportunamente. Mas o principal resultado foi, sem dúvida, a liberação para tráfego de 11 km de pista dos 19 km previstos por esta gestão.

O resultado mais expressivo dos Acessos Municipais e Ligações Regionais foi a entrega de 37 acessos municipais e 11 Ligações Regionais. No entanto, é preciso registrar que outros 25 acessos e 12 Ligações estavam com obras em andamento, e outros 42 acessos e 10 Ligações tiveram pendências jurídicas ou administrativas encaminhadas até o final de 2014. Portanto, do ponto de vista operacional o principal resultado foi a criação de condições dentro do marco normativo e técnico vigentes, de retomada de muitos contratos paralisados, a maioria deles firmados entre os anos de 1996 e 1998. Esse trabalho intensivo que identificou e apoiou o incremento de mais de 70 engenheiros e a realização de salas de gestão no DAER para enfrentamento de temas como adequação nos projetos, viabilização da sinalização, tramitação de aditivos, etc., potencializou o reinício dessas dezenas de obras. Também se manteve um acompanhamento sistemático dos licenciamentos ambientais junto à FEPAM e ao IPHAN, tanto os requeridos pelo gestor, quanto pelos empreendedores das jazidas de material pétreo (brita) e de acompanhamento do andamento dos expedientes administrativos dentro do órgão, de modo a assegurar a evolução acelerada de cada etapa da obra.

O EGI apoiou a consolidação da estratégia de esvaziamento do Presídio Central de Porto Alegre (PCPA), atuando na redefinição do número de vagas das unidades prisionais necessárias para a referida estratégia, que sofria constantes alterações a cada ciclo de monitoramento. Atuou também na prevenção e na resolução dos condicionantes que poderiam atrasar o funcionamento dessas novas unidades e apoiou a contratação de obras, bem como a realização de concurso público para assegurar os recursos humanos imprescindíveis para a operação dessas unidades. Não podemos deixar de registrar que a estratégia principal que viabilizou administrativa, orçamentária e financeiramente o projeto foi construída a partir de avaliações e proposições estratégicas apoiadas pelo EGI. Portanto, o principal resultado foi a garantia das condições para a desocupação

do PCPA, o início da sua demolição em setembro de 2014 e a agilização de todas as obras necessárias para a completa desocupação, que estão em fase final ou finalizadas aguardando os últimos licenciamentos para serem efetivamente ocupadas, tanto no município de Venâncio Aires, quanto em Canoas.

Cabe ainda destacar que, no caso do Complexo Prisional de Canoas, será estabelecido um novo modelo de gestão a partir da instituição de um Comitê de Gestão Estratégica Compartilhada, no qual participarão e compartilharão responsabilidades, a Prefeitura Municipal de Canoas e outros órgãos vinculados ao Poder Judiciário, Ministério Público e servidores. O foco desse modelo é a ressocialização dos apenados e o estabelecimento de uma nova dinâmica de inserção do complexo prisional com o município e sua dinâmica urbana.

No âmbito do Programa Rede SUS RS, o EGI, em articulação com os diversos atores envolvidos no Programa (SES, SEFAZ, PROCERGS), apoiou o início do repasse de recursos aos municípios, bem como a agilização do marco normativo em sintonia e de modo complementar à política do e-SUS do Ministério da Saúde. Esse é o projeto com natureza mais distinta, já que as obras a serem realizadas serão de responsabilidade dos municípios, e não do estado diretamente. Não obstante, o estado viabilizou Ata de Registro de Preços para a adesão dos municípios para aquisição de todos os equipamentos necessários à informatização e modernização das Unidades Básicas de Saúde (UBS). No caso das licitações para serviços de rede elétrica e rede lógica, foi realizada capacitação de cerca de 300 gestores municipais, visando qualificar e garantir boas licitações; 155 UBS em 43 municípios com rede elétrica e lógica adequadas; 673 UBS com e-SUS CDS (Coleta de Dados Simplificada) implantado em 244 municípios; e-SUS PEC (Prontuário Eletrônico do Cidadão) em 68 UBS; 68 UBS e um hospital de pequeno porte com sistema *Trake care*/SIGS implantado em 16 municípios até outubro de 2014. Além disso, equipes de 206 municípios foram capacitadas à distância pelo Telessaúde, e 162 de modo presencial. Esse projeto saiu da gestão intensiva e foi para o monitoramento regular da Sala de Gestão.

O RS Mais Saúde com Mais Leitos, que amplia a disponibilização de leitos do SUS em hospitais existentes e a construção de novos hospitais 100% SUS, passou a ter o apoio da Gestão Intensiva em janeiro de 2014 com a implementação de uma sala de gestão semanal na SES para o acompanhamento dos projetos em EGI. Um dos focos desse trabalho foi o acompanhamento das definições pendentes, dos expedientes e das ações necessárias para a finalização da obra, a obtenção das licenças necessárias ao funcionamento e a respectiva gestão do Hospital Regional de Santa Maria. Hoje, o hospital está com mais de 93% das obras concluídas e com estratégias de assistência e de gestão estabelecidas que permitiriam o início das suas atividades a partir de março de 2015, a depender dos encaminhamentos finais a serem dados.

Como síntese do somatório de esforços do governo estadual em parceria com o governo federal, instituições públicas de saúde e algumas prefeituras municipais, o RS hoje se destaca no cenário nacional como o estado que teve a maior ampliação de leitos SUS no país. Em dezembro de 2010, o RS tinha 22.840 leitos SUS, hoje tem 24.094 leitos SUS, um incremento de 1.254 leitos (dados CNES-OUT/2014). Além destes, estão em construção 144 leitos de oito convênios firmados em 2013. Foram disponibilizados recursos para mais 1.544 leitos SUS, e tramitam outros nove convênios que podem ser firmados no ano de 2015, projetando, para 2016, a disponibilização de mais 628 leitos SUS.

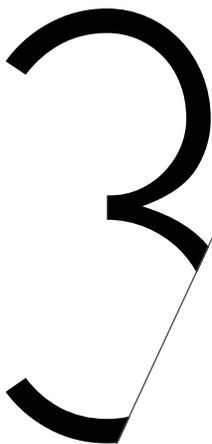
O Projeto Ampliação e Qualificação do Espaço Físico e Modernização Tecnológica das Escolas de Educação Básica – Plano de Necessidade de Obras (PNO) teve como principal resultado a regulamentação do uso do Regime Diferenciado de Contratações (modalidade integrada) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para projetos e obras escolares, o estabelecimento de fluxos prioritários na tramitação de expedientes na SOP e na SEDUC e a contratação, em larga escala de projetos de engenharia para centenas de reformas escolares, viabilizando condições de licitar obras pela modalidade RDC Integrado.

Por fim, cabe registrar que, no caso do Projeto RS Mais Energia, cujo foco era o acompanhamento das Obras da Copa, as obras de eletrificação rural e a operação para confiabilidade do sistema no Verão 2013/2014, o resultado foi igualmente no redimensionamento das obras viáveis, na agilização das licitações faltantes e na intensificação da gestão dos contratos, de tal forma que o projeto retornou ao monitoramento regular da Sala de Gestão.

REFERÊNCIAS

GUIMARÃES, L.F.; CARLESSO, B.; FRANCO, F.; RAMA, V. O modelo de monitoramento de projetos estratégicos no governo do Estado do Rio Grande do Sul: implantação e desafios. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais...** Brasília, DF: CONSAD Nacional, 2013. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/205-O-MODELO-DE-MONITORAMENTO-DE-PROJETOS-ESTRAT%C3%89GICOS-NO-GOVERNO-DO-ESTADO-DO-RIO-GRANDE-DO-SUL-IMPLANTA%C3%87%C3%83O-E-DESAFIOS.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 50.702, de 3 de outubro de 2013. Altera o Decreto nº 48.277, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria-Geral de Governo. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, nº 206, Porto Alegre, 24 out. 2013. Não paginado. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/fliperepository/repLegis/arquivos/DEC%2050.702republicado.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2015.



GESTÃO ORÇAMENTÁRIA COMO ELEMENTO DE MONITORAMENTO E GESTÃO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS

LEONILSE FRACASSO GUIMARÃES (ITI GUIMARÃES)

*Diretora do Departamento de Monitoramento Estratégico (DME) e
Secretária-Geral de Governo Adjunta no período 2012-2014.*

PAULO RICARDO AQUINO DE CAMPOS VELHO

*Coordenador no DME, engenheiro mecânico do Departamento Autô-
nomo de Estradas e Rodagem (DAER-RS) cedido à SGG.*

COLABORADOR: VILMAR RAMA

*Coordenador no DME, administrador da Secretaria Estadual da
Fazenda cedido à SGG.*

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, o setor público tem mais dificuldade em estabelecer metas e realizar o acompanhamento da execução física dos projetos do que para a execução orçamentária. Contudo, mesmo no monitoramento da execução orçamentária, normalmente se restringe a comparar a execução orçamentária com a dotação prevista para o exercício, tendo grandes dificuldades para segmentar o valor global da dotação entre os produtos a serem gerados e/ou as fases de implantação de um projeto.

Embora já existam experiências e acúmulo de conhecimento em gestões anteriores, o grande desafio foi estruturar a sistemática no que se refere ao acompanhamento da execução orçamentária, de maneira que fossem agregadas informações para análise em um ciclo de monitoramento com avaliações periódicas dos projetos a cada 42 dias.

2. ASPECTOS QUE FORAM CONSIDERADOS PARA O DESENHO DO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1 DO PLANEJAMENTO PÚBLICO

O ciclo de planejamento na administração pública brasileira tem como base leis de natureza orçamentária: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual (PPA) é o planejamento de quatro anos, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o planejamento anual, com a estimativa da receita e da despesa para um exercício. Sendo assim, o desenho de um modelo de monitoramento de projetos públicos deve considerar a estrutura e a temporalidade desses instrumentos de planejamento, bem como o sistema de classificação orçamentária.

Da classificação orçamentária, para fins de monitoramento de projetos públicos, dois elementos são os principais: fontes de recursos e instrumento de programação (projeto/atividade). Esses elementos demonstram o que será executado e qual será a fonte de financiamento dos referidos projetos.

Outro aspecto importante é que, no Rio Grande do Sul, a Lei Orçamentária Anual é elaborada pela Secretaria do Planejamento e encaminhada pelo governador do estado à Assembleia Legislativa até o dia 15 de setembro de cada ano, na forma de projeto de lei, sendo que, no primeiro ano de gestão, o Plano Plurianual segue o mesmo rito.

Na elaboração do orçamento, todas as secretarias e suas vinculadas programam seus orçamentos em sistema específico, gerenciado pela Secretaria do Planejamento, sendo que os tetos orçamentários são estabelecidos por órgão e por fonte de recurso, cabendo aos órgãos a alocação dos recursos nos instrumentos de programação (projetos/atividades) em alinhamento com o Plano Plurianual.

Uma vez homologado o orçamento anual, este é transportado para o Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), sistema administrado pela Secretaria da Fazenda, que, entre outras funções, operacionaliza a execução orçamentário-financeira, desde a liberação do recurso orçamentário até o efetivo pagamento da despesa.

Na gestão orçamentário-financeira do Estado do Rio Grande do Sul, para que o recurso seja disponibilizado para efetivo uso, é necessária avaliação prévia quanto à adequação da liberação orçamentária à capacidade de pagamento. Um dos instrumentos é a Solicitação de Recursos Orçamentários (SRO), que é emitida pelos órgãos detentores das referidas dotações orçamentárias, via Sistema de Finanças Públicas, e analisada pela Secretaria da Fazenda. Quando atendida, autoriza o órgão a iniciar processos que gerarão despesas públicas, como licitações, aquisições, convênios, entre outros.

O arranjo institucional para a gestão orçamentário-financeiro conta com um colegiado, constituído formalmente na estrutura administrativa do estado, denominado Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira (JUNCOF), composta pelo chefe da Casa Civil, pelo secretário do Planejamento, pelo secretário-geral de Governo e pelo secretário da Fazenda, que a preside.

2.2 DA GESTÃO DE CUSTOS EM PROJETOS ESTRATÉGICOS

O processo de gestão de projetos está bastante difundido, inclusive no gerenciamento e no acompanhamento de projetos públicos, tendo como principal referência o Guia PMBOK & Padrões/Project Management Institute (PMI) PMI/PMBOK. Essas práticas e instrumentos de gestão podem ser utilizados diretamente nas ações do tipo projeto (que têm um ciclo de início/meio/fim bem definido) e podem ser adaptadas para o acompanhamento de ações do tipo atividades em um período definido, geralmente associado a processos de melhoria.

O PMBOK é dividido em nove áreas do conhecimento, sendo uma delas o Gerenciamento do Custo, que tem como objetivo assegurar que um projeto seja concluído de acordo com o seu orçamento previsto. O processo de gerenciamento dos custos do projeto, que é precedido por um esforço de planejamento pela sua equipe, contempla três processos principais: estimativa de custos, estruturação do orçamento e controle dos custos.

- Estimativa de custos: é o processo de desenvolvimento de uma estimativa dos recursos monetários necessários para executar as atividades do projeto. A estimativa de custo é um prognóstico baseado na informação conhecida num determinado momento. Inclui a identificação e a consideração das alternativas de custo para iniciar e encerrar um projeto. As estimativas de custos devem ser refinadas durante o curso do projeto para refletir detalhes adicionais que se tornarem disponíveis. A precisão da estimativa do projeto aumentará à medida que avança o seu ciclo de vida.

- Estruturação do orçamento: é o processo de agregação dos custos estimados de atividades individuais ou de pacotes de trabalho para estabelecer uma linha de base autorizada para os custos. Essa linha de base inclui todos os orçamentos autorizados. O desempenho dos custos do projeto será medido em relação ao orçamento autorizado.

- Controle dos custos: é o processo de monitoramento do progresso do projeto para atualização do seu orçamento e gerenciamento das mudanças necessárias na linha de base dos custos. Muito do esforço despendido no controle de custos envolve a análise da relação entre o consumo dos fundos do projeto e o trabalho físico sendo realizado para tais gastos. A chave para o controle eficaz dos custos é o gerenciamento da linha de base do desempenho de custos aprovada e a mudança na mesma.

3. A EXPERIÊNCIA DA IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROJETOS ESTRATÉGICOS

A experiência tem demonstrado que existe um déficit de planejamento das ações desenvolvidas na administração pública, em parte pelo despreparo

dos gestores e servidores e, em parte, porque existe a crença de que não adianta realizar um planejamento detalhado das ações, pois este estaria sujeito a muitas alterações e distorções, em razão do excesso de burocracia, da complexidade dos projetos públicos e pela interface com diversos segmentos públicos e privados com interesses muitas vezes distintos.

Sendo assim, a metodologia para o monitoramento da execução orçamentária dos projetos estratégicos do governo de estado deveria ter um processo padronizado, considerando os conceitos associados ao gerenciamento de custos e as características do orçamento público, em especial sua operacionalização no âmbito do Executivo estadual gaúcho, mas uma gestão flexível e atenta às possibilidades de ajuste na metodologia em razão das dificuldades de manter os projetos dentro de um planejamento inicial. Com essas premissas, em 2012, complementarmente ao monitoramento da execução física, foi implantado o monitoramento da execução orçamentário-financeira dos projetos estratégicos, que, no formato implantado, consideramos como uma importante inovação, que trouxe novos procedimentos tanto para a gestão dos projetos, como para a gestão orçamentário-financeira do estado.

Para viabilizar todo o processo, a inserção da viabilidade orçamentária como um dos critérios para a seleção dos projetos a serem monitorados na Sala de Gestão foi muito importante. Houve a identificação de quais seriam as fontes de recursos que financiariam o projeto ao longo de sua execução, sendo que as principais fontes de financiamento para os investimentos em infraestrutura foram operações de crédito com organismos nacionais e internacionais e, para os projetos da área social, foram convênios com o governo federal.

O primeiro desafio metodológico foi o alinhamento do custo anual do projeto com o valor previsto na Lei Orçamentária Anual, pois a referida lei é elaborada entre os meses de agosto e setembro do ano anterior à sua execução, ou seja, antes da conclusão do exercício em andamento. Esse descompasso pode gerar algumas incompatibilidades entre o orçamento e a necessidade real do projeto, pois a necessidade do novo exercício pode ser maior do que o orçamento previsto em razão de atrasos ocorridos no último quadrimestre do ano anterior.

Para minimizar esse descompasso, foi importante inserir a equipe de monitoramento dos projetos estratégicos na elaboração do orçamento anual, realizado pela Secretaria do Planejamento, aprofundando a análise do andamento dos projetos estratégicos e os riscos associados à sua execução até o final do exercício, antecipando ajustes orçamentários para o exercício seguinte.

Ainda na elaboração do orçamento anual, foi importante estabelecer critérios para que se pudesse ter pontos de controle que permitissem o acompanhamento dos projetos estratégicos, tais como: cada projeto estratégico

monitorado poderia ter “n” projetos orçamentários associados, e o orçamento alocado em cada projeto orçamentário a ser vinculado a um projeto estratégico deveria estar 100% relacionado com os objetos do projeto, ou seja, não poderia ter dotações orçamentárias para outras finalidades que não as previstas no projeto estratégico monitorado pela Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME).

Para a operacionalização desses critérios, era importante, mais uma vez, o alinhamento e o trabalho compartilhado entre os gerentes dos projetos e as equipes de orçamento de suas organizações. O segundo grande desafio foi mobilizar os gerentes dos projetos e aproximá-los dos gestores orçamentários de sua organização, para elaborar um cronograma de desembolso financeiro do projeto, pois os gerentes, notadamente, detinham pouco conhecimento da estrutura orçamentária pública, e as equipes de orçamento tinham pouco conhecimento da estrutura dos projetos e da sua lógica de execução. Para essa aproximação, foram importantes a realização de *workshops* de capacitação e orientação e a atuação do responsável pelas prioridades na articulação desses gestores dentro de cada organização.

Além da mobilização e da orientação das equipes, a definição das etapas orçamentárias a serem monitoradas foi importante, sendo que foram definidas três etapas: liberação, empenho e liquidação. A elaboração do cronograma anual, com previsão mensal, deveria ser realizada para cada uma das fases, sendo que a fase de empenho permitia verificar se os processos de contratação estavam efetivamente acontecendo, e a fase de liquidação permitia verificar se os serviços e produtos estavam sendo entregues conforme demonstrado no acompanhamento físico de cada projeto. Já a fase de liberação tinha o intuito de estabelecer interface com a programação orçamentária anual, coordenada pela JUNCOF.

Essa previsão mensal era de responsabilidade do gerente do projeto e passou a fazer parte das suas rotinas de planejamento anual, permitindo que essa previsão pudesse ser comparada mensalmente com a efetiva execução, fornecendo um indicador importante de acompanhamento para a equipe de monitoramento e para os gestores do projeto.

Ao contrário da previsão mensal de execução orçamentária de cada projeto, que era elaborada pelo gerente do projeto e inserida diretamente no sistema de monitoramento, as informações referentes à execução orçamentário-financeira eram fornecidas de forma automática, através de integração entre o sistema de monitoramento e o Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), conforme acordo estabelecido com a Secretaria da Fazenda. Para a implantação desse modelo, foi importante o trabalho harmônico e colaborativo ente as Secretarias Geral de Governo, do Planejamento e da Fazenda.

Estruturado o processo de planejamento do orçamento e do acompanhamento da execução dos projetos estratégicos, o segundo passo foi estruturar o processo de gestão orçamentária, no qual a equipe de monitoramento deveria ter algum tipo de papel na definição das prioridades orçamentárias, quando fosse necessário.

O primeiro movimento, no nível operacional, foi identificar os projetos orçamentários estratégicos no Sistema de Finanças Públicas, administrado pela Secretaria da Fazenda, e propiciar a interlocução entre a equipe de monitoramento dos projetos estratégicos e a equipe que trata da liberação orçamentária na Secretaria da Fazenda.

O segundo movimento, no nível estratégico, foi destacá-los nas análises da Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira, introduzindo no roteiro de suas reuniões a análise da Secretaria-Geral de Governo quanto ao nível de execução dos projetos estratégicos e sua respectiva necessidade de liberação de recursos.

Esses dois movimentos coordenados possibilitaram levar o conceito de gestão de projetos para as decisões relativas à execução orçamentária.

Outro conceito utilizado, possível pelos controles estabelecidos no monitoramento dos projetos estratégicos e pela ação coordenada com a Secretaria da Fazenda, foi o ajuste orçamentário entre projetos estratégicos, ou seja, quando a equipe de monitoramento identificava que um determinado projeto não teria condições de executar seu orçamento anual, e o recurso tivesse mobilidade técnica, ele era realocado para outro projeto estratégico que apresentasse demanda de suplementação orçamentária e condições de execução dentro do exercício. Esse conceito propiciou ajustes orçamentários no decorrer do exercício, que permitiram que projetos não parassem ou reduzissem seu ritmo por falta de recurso orçamentário enquanto outros tinham recurso no orçamento anual, mas não as demais condições para sua execução. Destaca-se que esse conceito só pode ser operacionalizado com o pleno conhecimento de todos os órgãos sobre a forma de funcionamento, que inclui a recomposição dos seus recursos no próprio exercício, caso seus projetos retomassem o ritmo planejado.

Essa nova dinâmica operacional, além de garantir a execução dos projetos estratégicos, que por sua natureza eram projetos finalísticos, também contribuiu para que esses recursos não fossem priorizados para o simples custeio administrativo dos órgãos. Com esses instrumentos e conceitos implementados, apesar das dificuldades encontradas no cotidiano da administração pública, entendemos que foi possível qualificar e avançar na gestão dos projetos estratégicos, trazendo a dimensão financeira para as análises e tomadas de decisão, tanto para a Sala de Gestão, quanto para os gestores dos projetos e do orçamento do estado.

4

O MONITORAMENTO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS E O PAPEL DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ANDRÉ BENETTI

André Benetti é, desde 2009, servidor concursado da carreira de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão vinculada à Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG/RS). No período de maio de 2012 a agosto de 2014 foi diretor adjunto do Departamento de Projetos Estratégicos (DEPROJE/SEPLAG) e de setembro de 2014 a janeiro de 2015 foi diretor do mesmo departamento.

I. INTRODUÇÃO

O amadurecimento da democracia brasileira está tornando o ato de governar cada vez mais complexo. A sociedade está mais consciente do papel que o chefe do Executivo deve desempenhar, de quais funções o Estado deve cumprir e está menos tolerante à ineficiência e à falta de qualidade dos serviços públicos. Por consequência, aumentaram a complexidade das atribuições do governo, bem como as cobranças por transparência e a responsabilização por suas ações. Segundo Souki (2006, p. 41) este é o “momento seguinte à transição democrática” onde “setores ativos da sociedade reivindicam, além de serviços, também bens simbólicos”, desafiando cada vez mais políticos e servidores públicos por respostas mais eficientes e efetivas.

Os governantes eleitos têm se deparado com a realidade de um Estado burocrático e com um Legislativo fragmentado em dezenas de partidos. Para obter a governabilidade necessária, acabam compondo o governo com um conjunto de gestores oriundos, normalmente, de uma coalizão política abrangente. Diante dessa realidade, os governantes têm procurado se utilizar de modelos de gestão que possibilitem gerenciar e implementar suas políticas e viabilizem o cumprimento de seus programas de governo em um mandato de quatro anos, buscando, assim, atender às expectativas da sociedade.

Nesse sentido, o governador do Estado do Rio Grande do Sul eleito em 2010, Tarso Genro, buscou também a utilização de um modelo de gestão que permitisse a implementação de suas propostas dentro de uma composição de governo de seis partidos (PT, PTB, PDT, PSB, PCdoB e PR) e de um Estado burocrático desacostumado a investir devido à sua tradicional dificuldade financeira.

Este capítulo apresenta a Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME), que foi o modelo de gestão estabelecido no Estado do Rio Grande do Sul no período de 2011 a 2014, identificando a formação da carteira de projetos e programas, seu monitoramento e avaliação e a sua gestão. Também apresenta o papel da Secretaria de Planejamento nessa sistemática, analisando sua participação nesses processos e propondo aprimoramentos necessários, identificados pela equipe de Analistas de Projetos, para os próximos períodos.

2. FORMAÇÃO DA CARTEIRA DE PROJETOS ESTRATÉGICOS

O primeiro ano de um governo desenvolve-se a partir de um Plano Plurianual (PPA) e de uma Lei Orçamentária Anual (LOA) elaborados pelo governante anterior. Ou seja, o plano do governo anterior, com seus programas e ações, ainda está em andamento, fazendo-se necessário revisá-lo e adequá-lo ao novo gestor. Simultaneamente, é fundamental elaborar um novo Planejamento Governamental com suas peças – Mapa Estratégico e PPA – e depois desdobrá-lo em planejamentos anuais – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e LOA. Portanto, a partir do primeiro mês da nova administração estadual a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG), com apoio da consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV), trabalhou na elaboração de um novo planejamento governamental. A partir das novas diretrizes de governo foi elaborado e aprovado o novo Mapa Estratégico com seus eixos e Objetivos Estratégicos. Paralelamente, com a participação da SEPLAG, da Secretaria-Geral de Governo (SGG) e da Assessoria Superior do Governador (CAS), cada secretaria definiu sua Prioridade Estratégica para a gestão, constituindo um conjunto de 33 prioridades.

A Prioridade Estratégica foi utilizada como instrumento para organizar e agilizar o planejamento das ações das secretarias de forma alinhada ao governo. Para tanto, o governador emitiu, em fevereiro de 2011, a Nota Diretriz nº 6, orientando as secretarias em como tal instrumento deveria ser utilizado:

[...] Estas, via de regra, são transversais e devem realizar os objetivos estratégicos, com base em duas abordagens simultâneas: técnica e política;

Uma prioridade estratégica, do ponto de vista técnico, é aquela que dela derivam, necessariamente, outras ações que remetam para objetivos programáticos (econômicos, sociais, tecnológicos, éticos, ambientais, culturais etc.) e que primam pela sua execução com qualidade, custo adequado e persegue a obtenção de resultados, em tempo hábil. Uma prioridade estratégica, do ponto de vista político, é aquela que remete diretamente para os objetivos políticos do governo: honrar os compromissos assumidos com o povo gaúcho e construir uma nova hegemonia democrática (RIO GRANDE DO SUL, 2011a, p. 25).

Um conjunto de projetos, ações e programas deve contribuir para uma Prioridade Estratégica. Essa deverá estar subordinada ao objetivo maior da estratégia de governo, somando-se a outras e contribuindo para seu alcance. Cada secretaria deverá ser responsável por uma Prioridade Estratégica, vincu-

lando a ela suas principais ações (BENETTI, 2013). Como uma das orientações era o desenvolvimento de ações transversais (Nota Diretriz nº 1), as secretarias também poderiam elaborar iniciativas que contribuíssem para Prioridades Estratégicas de outras secretarias, como demonstra a Figura 1.

Figura 1 – A transversalidade e a relação entre projetos e programas, Prioridades Estratégicas e Objetivos Estratégicos



Fonte: Elaboração própria.

A carteira de projetos e ações foi construída de forma propositiva e horizontal. A partir do conjunto de Prioridades Estratégicas, os órgãos foram estimulados a elaborarem seus projetos. Sob a orientação da SEPLAG, as secretarias informaram, em formulário simplificado de planejamento, os projetos, programas ou medidas preparatórias que seriam trabalhados naquele momento com as metas mínimas presumidas. Na sequência, os projetos foram remetidos para análise do Departamento de Projetos Estratégicos (DEPROJE/SEPLAG) e da SGG, que, com a participação das equipes das secretarias, analisaram a consistência e a viabilidade de cada uma das propostas e o seu alinhamento ao Mapa Estratégico (RIO GRANDE DO SUL, 2011b). Um próximo passo seria realizar uma leitura do orçamento 2011, buscando identificar nele cobertura orçamentária para as ações do novo governo. As ações que já possuíam essa previsão orçamentária legal poderiam, então, iniciar sua im-

plantação ainda em 2011, enquanto que as demais ações iniciariam somente medidas preparatórias. Foram identificadas, então, 21 iniciativas que não possuíam respaldo algum no orçamento. As demais propostas ou tinham cobertura parcial, compartilhando recursos com outras ações, ou tinham uma correspondência integral.

Com a finalidade de organizar o monitoramento segundo a contribuição de cada projeto aos objetivos de governo expressos no Mapa Estratégico, foi estabelecido um sistema de pesos aos projetos, sendo que o peso 1 significou “não contribui”, o peso 2 significou “contribui um pouco”, e o peso 3 significou “contribui muito”. De acordo com o regramento proposto, um projeto poderia receber vários conceitos “contribui um pouco” (peso 2), mas somente um único conceito “contribui muito” (peso 3). Para agrupar os projetos, a SGG e o DEPROJE/SEPLAG analisaram cada um deles, garantindo a melhor adequação possível para o alinhamento ao Mapa Estratégico. Dessa forma, todo o alinhamento foi feito sem deixar de lado o valor da transversalidade, que permeia toda a construção da sistemática (RIO GRANDE DO SUL, 2011b).

Então, através do processo de formação da carteira descrito anteriormente, foram planejados e associados 132 projetos aos Objetivos Estratégicos do Governo. Esses também foram associados às trinta e três Prioridades Estratégicas.

3. O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PROJETOS ESTRATÉGICOS

O monitoramento e a avaliação (M&A) dos projetos têm grande relevância para a implantação da estratégia de uma organização. Para Guberman e Knopp (2011), nos últimos anos o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e projetos têm ganhado notoriedade e relevância no setor público brasileiro, a reboque da modernização da administração pública empreendida a partir de meados da década de 1990, calcada nos princípios de um Estado orientado para o cidadão, focado em resultados, *accountable*, eficiente, eficaz e efetivo.

Nesse sentido, sua importância encontra-se no fato de ser um processo sistemático cujo produto (informação confiável, útil e qualificada) pode subsidiar o planejamento, a implementação das intervenções governamentais, suas reformulações e ajustes, decisões sobre a manutenção, correção ou in-

terrupção do curso das ações e, até mesmo, sobre a priorização de esforços e a alocação orçamentária. É um instrumento fundamental para a promoção da aprendizagem organizacional, para a melhoria da eficiência do gasto público e da qualidade da gestão, e para a transparência e *accountability* (GUBERMAN; KNOPP, 2011).

No caso do modelo de gestão gaúcho, os projetos foram planejados a partir de uma justificativa inicial que dava base para seu escopo. Foram estabelecidos objetivos, produtos e metas para os projetos e definidos indicadores de desempenho e etapas para o acompanhamento de sua execução físico-financeira. Como ferramenta para o acompanhamento, foi desenvolvido um sistema *web* multiusuário que permitiu acompanhar o projeto por indicadores, etapas, e execução financeira.

O monitoramento era realizado em torno do Objetivo Estratégico, feito em ciclos de quarenta e dois dias e realizado em seis etapas, iniciando com a Reunião Preparatória (R0), da qual toda a equipe participava, e concluindo com a Sala de Gestão, com a presença do governador e dos secretários (R5), conforme o Quadro 1.

A frequência das reuniões dava-se da seguinte forma:

- R0: era realizada uma por ciclo de monitoramento, abarcando todos os Objetivos Estratégicos;
- R2: era realizada, no mínimo, uma por projeto;
- R1, R3, R4 e R5: eram realizadas uma por Objetivo Estratégico.

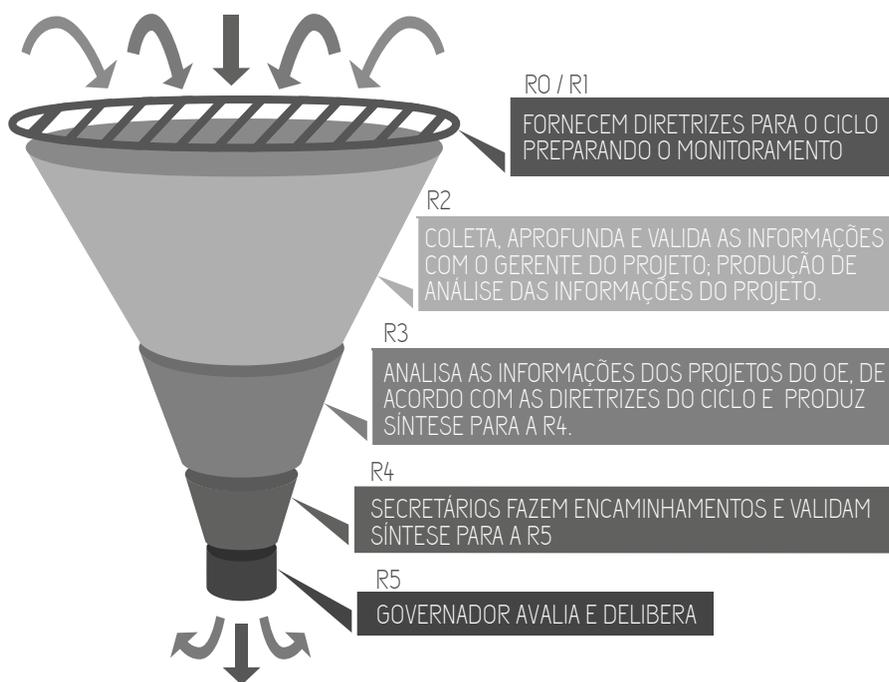
Cabe ressaltar que desde o início do processo de monitoramento, no primeiro semestre de 2011, o governador participou de todos os ciclos de monitoramento até o final do governo em 2014. Esse fato deu importância e relevância ao processo como um todo, porém exigia uma análise técnica adequada e uma boa visão política para ser possível sintetizar as informações coletadas ao ponto de extrair para o governador aquilo que realmente era mais relevante. Então, o conjunto de reuniões listadas anteriormente objetivava, também, dar o enfoque adequado para cada ciclo de monitoramento, de acordo com o momento. As diretrizes de cada ciclo, estabelecidas nas reuniões preparatórias, funcionavam como um filtro, direcionando o restante do processo (Figura 2).

Quadro 1 – Etapas do ciclo de monitoramento e seus atores

	REUNIÕES DE PREPARAÇÃO DO MONITORAMENTO		REUNIÕES DE COLETA DE INFORMAÇÕES, ANÁLISE E VALIDAÇÃO			REUNIÕES DE MONITORAMENTO ESTRATÉGICO
	R0	R1	R2	R3	R4	R5
	Preparatória: avalia o ciclo anterior e prepara para o próximo	Planejamento: prepara a pauta para o monitoramento de um Objetivo Estratégico (OE)	Diagnóstico: monitoramento do projeto	Sala de Situação: analisa a carteira de projetos de um OE de forma aprofundada	Pré-sala de Gestão: valida informações do monitoramento e faz encaminhamentos	Sala de Gestão: apresenta situação dos projetos do OE e delibera-se
Gerentes			Participa		Participa	
Analistas DEPROJE	Participa	Participa	Conduz	Participa	Participa	Participa
Diretor DEPROJE	Participa			Participa	Participa	Participa
Coordenadores DME	Participa	Conduz	Participa	Participa	Participa	Participa
Assessores CEPROFE	Participa	Participa	Participa	Participa	Participa	Participa
Assessores EGI	Participa	Participa	Participa	Participa	Participa	Participa
Diretor DME	Conduz			Conduz	Participa	Participa
Secretário SGG	Participa				Conduz	Conduz
Secretários					Participa	Participa
Governador						Dirige

Fonte: Elaboração própria.

Figura 2 – A formação do conteúdo da Sala de Gestão durante o ciclo de monitoramento



Fonte: Elaboração própria.

Nas reuniões de monitoramento dos projetos (R2), o analista verificava, juntamente com o gerente do projeto, o andamento das etapas, de seus indicadores de desempenho e de sua execução orçamentária ante o que estava planejado para o período. Eventuais problemas que surgiam na execução eram identificados, e se elaboravam planos de ação para que estes pudessem ser solucionados dentro de um prazo adequado. Os riscos existentes eram reavaliados dentro de uma matriz de probabilidade x impacto, e novos riscos eram identificados. Também era informada a agenda (positiva ou negativa) do projeto para os próximos meses. Com base nesse conjunto de informações, o analista do projeto avaliava a sua situação e produzia uma análise completa que subsidiava as reuniões subsequentes.

Na Sala de Situação (R3), avaliava-se a situação de cada projeto de um Objetivo Estratégico, e eram destacados os principais pontos de sua execução e de seus problemas, para serem levados de forma sintética e clara para a próxima reunião. A R3 era coordenada pela Diretoria de Monitoramento Estratégico, e dela participava toda a equipe de monitoramento ligada ao Objetivo Estratégico.

Na sequência da R3, vinha a Pré-Sala de Gestão (R4). Nessa reunião, os protagonistas eram os secretários e dirigentes da administração indireta. A eles eram apresentadas as informações produzidas e sintetizadas nas etapas anteriores e validadas para apresentação ao governador. Para as decisões que não dependiam do governador, eram feitos os encaminhamentos adequados, chegando a ele estritamente aquelas que, de fato, necessitavam de sua atuação.

Na Sala de Gestão (R5), o chefe do Poder Executivo tomava ciência das ações que dependiam de sua atuação, deliberava, e a ele era apresentada uma proposta de agenda dos projetos para os próximos meses.

Apesar de ser construído de uma forma que permitisse o amadurecimento da informação durante o ciclo de monitoramento, esse modelo nem sempre possibilitava o adequado e tempestivo tratamento das dificuldades dos projetos. Eventualmente, problemas significativos dos projetos passavam pelo ciclo de monitoramento sem serem adequadamente tratados ou encaminhados, reduzindo a efetividade do processo.

4. GESTÃO DA CARTEIRA DE PROJETOS ESTRATÉGICOS

A gestão de portfólio de projetos e programas, segundo a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), visa assegurar a utilização racional de recursos nos trabalhos que tenham o maior valor para a organização, possibilitando que os projetos ou programas mais valiosos sejam tratados prioritariamente e estejam totalmente integrados com as estratégias organizacionais (BRASIL, 2011).

Via de regra, portfólios de projetos são dinâmicos. Portanto, demandas de inclusões, exclusões e alterações de projetos são frequentes e são realizadas sempre que necessárias (PESTANA; VALENTE, 2010). Os problemas frequentes em portfólios de projetos são: a quantidade excessiva de projetos ativos sendo desenvolvidos ao mesmo tempo; os recursos preciosos sendo utilizados em projetos de baixa prioridade; projetos ou programas desalinhados aos planejamentos estratégicos; projetos que trazem pouco valor à organização; projetos selecionados com grandes riscos e de poucos benefícios; e projetos que não refletem os valores dos recursos estratégicos (BRASIL, 2011).

Para Kendall e Rollins (2003), o resultado é previsível, embora não seja intuitivo: quanto maior o número de projetos iniciados com recursos insuficientes, menor será a quantidade de projetos concluídos e maior será a duração

de cada projeto individualmente. No estado gaúcho, onde essas condições de recursos limitados e demandas crescentes se evidenciam, o caminho natural, se não houver uma gestão de portfólio eficiente, é o preconizado por Kendall e Rollins (2003). Portanto, a revisão e a avaliação periódicas do portfólio de iniciativas estratégicas são necessárias para otimizar o uso de recursos da organização de maneira mais eficiente e eficaz em busca do alcance de seus objetivos.

No caso do governo do Estado do Rio Grande do Sul, a gestão da carteira de projetos e programas era coordenada pela SGG, porém, para cada momento de avaliação do portfólio, eram utilizados processos diferentes com o objetivo de agregar ou retirar projetos. Não houve um procedimento padrão estabelecido para a gestão de toda a carteira. Diante dessa realidade, a equipe do DEPROJE/SEPLAG elaborou uma proposta para a implantação do Sistema de Priorização de Demandas (SPD), uma ferramenta de avaliação técnica de projetos, na qual seriam aplicados critérios técnicos às propostas de projetos. Estas, se atingissem um patamar mínimo de pontos, seriam remetidas para uma instância política composta pelos secretários da SEPLAG, da SGG e da Coordenação de Assessoramento Superior do Governador (CAS) para serem aprovadas. Posteriormente, as propostas poderiam ser planejadas e integradas à Sistemática de Monitoramento Estratégico. A proposta de implantação do SPD recebeu contribuições da SGG no segundo semestre de 2011, chegando à sua versão final, mas não foi aplicada a nenhum projeto.

Em julho de 2011, em sua primeira versão, a carteira continha 132 Projetos Estratégicos, alguns ainda em planejamento e outros em monitoramento. Essa carteira foi revisada, para 2012, com dois focos: redução de projetos e agrupamento em programas. Para a redução, foram aplicados critérios de consistência, capacidade de execução e viabilidade financeira, sendo que, do total, trinta e quatro projetos foram excluídos. Outros trinta e um foram agrupados ou incorporados e dezenove novos foram incluídos, ficando a carteira, no início de 2012, com oitenta e seis projetos e programas. Essa carteira foi novamente ampliada no decorrer do ano, alcançando o número de 102 projetos.

Um dos momentos da gestão pública que sistematicamente deu início à revisão da carteira de projetos foi a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Após sua elaboração, a cada ano eram verificados quais projetos ou produtos haviam ficado, eventualmente, sem cobertura orçamentária para o ano seguinte. Estes eram, então, replanejados ou retirados do monitoramento.

No entanto, ao final de 2012, quase na metade dos quatro anos de governo, foi feito um grande esforço de reavaliação e de revisão de todos os projetos, produtos e metas. Estes foram avaliados quanto às suas capacidades operacionais, verificando-se as metas para os dois próximos anos, a dotação orçamentária para 2013, a necessidade orçamentária para 2014 e suas formas

de execução (plano de desembolso). A partir dessas informações, cada analista produziu uma nota técnica para cada projeto, avaliando sua capacidade de execução até 2014 e os ajustes necessários. Esse trabalho gerou um caderno extenso de repactuação de metas que foi entregue para a SGG para avaliação e nova revisão da carteira.

Utilizando-se dos critérios impacto social direto, viabilidade financeira e condições de execução do órgão responsável, a carteira para o biênio 2013-2014 foi revisada, alcançando sessenta e seis projetos a serem monitorados. Nessa revisão, trinta e dois projetos foram retirados do monitoramento e treze foram incorporados a outros projetos.

5. O PAPEL DA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO NA SISTEMÁTICA DE MONITORAMENTO ESTRATÉGICO

O monitoramento de projetos estratégicos no Estado do Rio Grande do Sul, nas últimas três gestões, tem sido de competência da SEPLAG. Na gestão 2011-2014, tal atividade foi realizada conjuntamente pelo DEPROJE/SEPLAG e pela SGG, e se deu dentro da Sistemática de Monitoramento Estratégico (RIO GRANDE DO SUL, 2014b).

O decreto nº 51.307/2014, que estabeleceu o Sistema de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Prioritárias da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul, especifica que cabe à SEPLAG:

- a estruturação e o apoio ao planejamento dos Projetos Estratégicos e a identificação e adequação dos instrumentos de programação do Orçamento Anual destes;
- o monitoramento dos Projetos Estratégicos, compartilhado com a SGG, integrando a visão de planejamento e execução dos projetos, tendo como principais atribuições:
 - coordenar as reuniões presenciais de monitoramento, a partir de metodologia preestabelecida;
 - verificar a tempestividade e a qualidade das informações inseridas no sistema informatizado pelo gerente do projeto, complementando as informações quando necessário;

- orientar metodologicamente os(as) gerentes dos projetos e demais gestores(as) do órgão executor; e
- realizar a análise do andamento dos projetos, identificando e dimensionando os entraves à sua execução e as oportunidades de transversalidade com outros projetos monitorados.

Nesse sentido, a SEPLAG teve papel ativo na Sistemática de Monitoramento Estratégico. Atuou desde seu início, analisando o Programa de Governo, identificando as ações previstas, analisando a LOA e indicando o suporte orçamentário para as ações. Na constituição da carteira de projetos, apoiou os órgãos na elaboração de suas propostas e a SGG na avaliação e no alinhamento destas aos Objetivos Estratégicos. Além disso, coordenou o processo de planejamento e replanejamento dos projetos de acordo com a metodologia de monitoramento, apoiou os órgãos na estruturação de suas ações, realizando reuniões de planejamento e auxiliando-os na elaboração de escopo e de indicadores, e na estruturação de etapas e identificação de suporte orçamentário e dos riscos.

No monitoramento, a SEPLAG auxiliou na definição e no estabelecimento de sua metodologia, inclusive capacitando os gerentes dos projetos para atuarem na sistemática. Participou de todas as etapas do processo, coordenando as reuniões de monitoramento dos projetos (R2), viabilizando um olhar aproximado e orientado para os seus objetivos, verificando metas e etapas previstas e sua realização, e possibilitando, dessa forma, a identificação de possíveis desvios, a revisão de decisões, a racionalização de recursos públicos e, conseqüentemente, um redirecionamento das ações.

A SEPLAG também coordenou o processo de planejamento orçamentário dos projetos, auxiliando os órgãos na identificação das metas que seriam executadas no ano seguinte e na correspondência de recursos orçamentários. Realizou, em 2012 e 2013, a programação orçamentária dos projetos em conjunto com os órgãos, projetando a distribuição dos recursos orçamentários no decorrer do ano em nível de liberação, empenho e liquidação, servindo, assim, de linha de base para o acompanhamento da execução orçamentária e facilitando aos órgãos e à Secretaria da Fazenda a programação financeira.

Também coordenou o processo de repactuação de metas, no final de 2012, definindo o método de trabalho e a ferramenta a ser utilizada, estabelecendo o processo e realizando, em conjunto com a SGG, as reuniões com os órgãos. Esse processo resultou na revisão de produtos, no replanejamento de metas, na identificação de necessidades orçamentárias e da forma de execução, subsidiando o núcleo de governo na revisão da carteira de projetos que permaneceria no biênio 2013-2014.

Na finalização do governo, a Secretaria também elaborou e aplicou um questionário de lições aprendidas sobre os Projetos Estratégicos, as quais serviram para uma melhor avaliação sobre as razões do desempenho de cada projeto, na visão da sua equipe, bem como para orientar o planejamento de novos projetos do estado.

A atuação da equipe de Analistas de Projetos da SEPLAG não foi maior devido à falta de separação clara das competências entre a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e a Secretaria-Geral de Governo. A essa última caberia o papel de coordenar a Sistemática de Monitoramento Estratégico, porém a sua atuação acabou se ampliando para a coordenação e gestão de convênios com a União, a coordenação e gestão orçamentária dos Projetos Estratégicos e a gestão do monitoramento dos projetos (R2), envolvendo os coordenadores de Objetivos Estratégicos e os assessores da Coordenação Executiva de Monitoramento de Programas Federais (CEPROFE) e do Escritório de Gestão Intensiva (EGI) em todo o processo de planejamento e monitoramento.

O fato de não haver divisão clara de papéis entre a SEPLAG e a SGG, o protagonismo que esta última teve no governo – estando em um papel de coordenação –, e o distanciamento físico entre as duas secretarias colocavam, muitas vezes, a equipe da SEPLAG em uma postura de espera de orientações, de cuja construção nem sempre participava. Nesse contexto, a equipe técnica da SEPLAG acabou inibida em sua atuação na SME, em muitas situações não tendo um papel proativo.

6. PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DA SISTEMÁTICA

No segundo semestre de 2014, a SEPLAG realizou um trabalho de revisão da metodologia de planejamento e monitoramento de projetos com o objetivo de avaliar as experiências das duas últimas gestões e de propor aprimoramentos para as próximas. O trabalho teve três focos: lições aprendidas dos projetos; avaliação dos processos de monitoramento; e a produção de documentação de suporte ao planejamento de projetos.

Um dos resultados dessa revisão da metodologia foi a elaboração de um conjunto de propostas de aprimoramento, das quais se destacam:

- retomar uma prática de planejamento melhor estruturada e com maior qualidade. Implantar o Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP)

- na SEPLAG como forma de agilizar e qualificar o planejamento e a gestão dos projetos;
- contratualizar as metas planejadas como forma de garantir o aporte de recursos vinculado à execução física e financeira;
 - dar autonomia e empoderamento aos responsáveis e gerentes para a tomada de decisões inerentes à gestão do projeto, dentro dos limites do escopo contratualizado;
 - o monitoramento permanente da Carteira de Projetos – executada pelo DEPROJE/SEPLAG – deverá apoiar a gestão orçamentária e a resolução de entraves;
 - a estratégia de governo deve estar refletida no PPA e, a partir deste, devem derivar os projetos estratégicos, preferencialmente em nível de ação programática;
 - implementar o Sistema de Priorização de Demandas no âmbito do EGP;
 - evitar a implantação excessiva de instâncias com duplicidade de atribuições, reforçando as instâncias técnicas existentes e reduzindo, assim, a dispersão de esforços necessários à tomada de decisão;
 - orientar os órgãos na formação da equipe de projeto através da identificação de recursos humanos com conhecimento da metodologia. Recomenda-se estabelecer remuneração diferenciada aos gerentes de projeto como forma de garantir a dedicação exclusiva e integral às suas atividades, bem como realizar capacitações e avaliações periódicas da sua atuação;
 - para os projetos maiores e mais complexos, implementar o gerenciamento intensivo de riscos e a gestão das comunicações;
 - as decisões da alta administração quanto aos seus projetos devem ser repassadas para todas as partes interessadas com a maior rapidez possível. A redução de instâncias intermediárias no processo de gestão dos projetos facilita a chegada das decisões de forma mais ágil;
 - adequar a ferramenta *web* existente, viabilizando seu uso para a gestão de projetos e não apenas para o monitoramento. Esse avanço contribuirá para um acompanhamento em tempo “real”.

7. CONCLUSÃO

A utilização do modelo de gestão exposto neste capítulo foi importante para a implantação dos projetos e programas do governo. Ela possibilitou

que os projetos tivessem o diagnóstico adequado de sua situação, podendo-se identificar eventuais desvios de percurso. Para alguns dos projetos, foram tomadas as ações corretivas necessárias, permitindo que eles ultrapassassem barreiras que a burocracia pública lhes impusera. Através da Sala de Gestão, foi possível, em muitas situações, construir uma visão transversal da administração estadual, compartilhando políticas, experiências e realizações.

Por outro lado, a Sistemática de Monitoramento Estratégico demonstrou não ser suficiente para viabilizar o alcance das estratégias de governo no Rio Grande do Sul. Em um estado com recursos financeiros limitados e estruturas organizacionais com pouca capacidade operacional, a falta de diagnóstico adequado do Estado, de informação integrada e de coordenação produzem gargalos que postergam e até inviabilizam a implementação dos projetos e programas. A opção pela utilização de uma estrutura de governo sem quadros técnicos permanentes para coordenar a implementação da estratégia de governo – que é a parte mais importante, mas a menor do planejamento governamental –, de maneira desassociada do restante das políticas públicas, não contribuiu para reduzir a fragmentação da ação estatal.

Em termos da gestão de projetos no estado, são fatores que poderão contribuir para uma continuidade desse modelo de gestão e permitir sua consolidação durante os próximos governos: a criação e a institucionalização de um sistema *web* integrado com outras ferramentas do estado e utilizado por todas as secretarias para o monitoramento das ações estratégicas; a estruturação e a consolidação da Sala de Gestão com a presença constante do governador; e a utilização, na sistemática, de quadros técnicos permanentes com conhecimento em gerenciamento de projetos, em parceria com o DEPROJE/SEPLAG.

REFERÊNCIAS

BENETTI, André. **O planejamento governamental do Estado do Rio Grande do Sul para a gestão 2011 – 2014**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP**. Brasília, DF: MP, 2011. 130 p.

GUBERMAN, G.; KNOPP, G. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 2, p. 76-99, 2011.

KENDALL, G.I.; ROLLINS, S.C. **Advanced project portfolio management and the PMO**. Boca Raton, Flórida: J. Ross, 2003.

PESTANA, C. V. S.; VALENTE, G. V. P. Gerenciamento de Projetos na Administração Pública: da Implantação do Escritório de Projetos à Gestão de Portfólio na Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. **Anais...** Brasília, DF: CONSAD, 2010. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_21/gerenciamento_de_projetos_na_administracao_publica_da_implantacao_do_escritorio_de_projetos_a_gestao_de_portfolio_na_secretaria_de_estado_de_gestao_e_recursos_humanos_do_espirito_santo.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 51.307, de 20 de março de 2014. Estabelece o Sistema de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Prioritárias da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul, institui a Sala de Gestão, a obrigação de prestação de informações ao Sistema, a Gerência de Projetos Estratégicos, estabelece a tramitação prioritária de Expedientes Administrativos, cria o selo físico e eletrônico de Expedientes. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, nº 055, Porto Alegre, 21 mar. 2014a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2051.307.pdf>>.

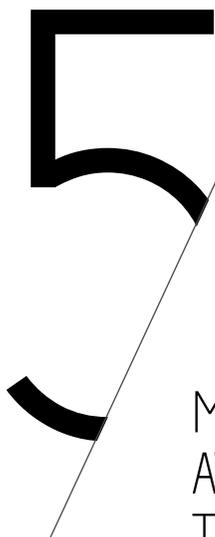
RIO GRANDE DO SUL. Gabinete do Governador. Nota Diretriz nº 6. 2011a.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **4º Relatório de Monitoramento de Projetos Estratégicos PROREDES-BIRD** – Período: de 01/01/2014 a 30/06/2014. Porto Alegre: SEPLAG, 2014b.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria-Geral de Governo. **Sistemática de Monitoramento e Avaliação de Projetos Estratégicos**. Porto Alegre: SGG, 2011b.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v.6, n.1, p. 39-58, 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/21/6946>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

// AVALIAÇÃO DE
PROJETOS ESTRATÉGICOS //



MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA GAÚCHA: O PROGRAMA RS MAIS IGUAL E A EXPERIÊNCIA DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS SOCIAIS DO RS

LÍGIA MORI MADEIRA
LUCIANA PAZINI PAPI
VANESSA MARX
PAOLA LOUREIRO CARVALHO
LETÍCIA MARIA SCHABBACH
MARÍLIA PATA RAMOS
DAIANA HERMANN
ANA JULIA BONZANINI BERNARDI
ALEXANDRE BEN RODRIGUES
LEONARDO GELISKI
TACIANA BARCELLOS ROSA
THAUANA SERRES

LÍGIA MORI MADEIRA

Professora do Programa de Pós-Graduação (PPG) em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do PPG em Ciência Política da UFRGS. Atualmente é Professora Visitante no Departamento de Política Social da London School of Economics and Political Science (LSE), onde realiza estágio de pós-doutorado com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

LUCIANA PAZINI PAPI

Doutoranda do PPG em Ciência Política da UFRGS.

VANESSA MARX

Professora do Departamento de Sociologia da UFRGS.

PAOLA LOUREIRO CARVALHO

Especialista em Gestão de Políticas Públicas, Coordenadora Executiva do Programa RS Mais Igual de 2011 a 2014.

LETÍCIA MARIA SCHABBACH

Professora do PPG em Políticas Públicas e do PPG em Sociologia da UFRGS.

MARÍLIA PATTA RAMOS

Professora do PPG em Políticas Públicas e do PPG em Sociologia da UFRGS.

DAIANA HERMANN

Doutoranda do PPG em Sociologia da UFRGS.

ANA JULIA BONZANINI BERNARDI

Mestranda do PPG em Ciência Política da UFRGS.

ALEXANDRE BEN RODRIGUES

Doutorando do PPG em Ciência Política da UFRGS.

LEONARDO GELISKI

Aluno do Bacharelado em Políticas Públicas da UFRGS.

TACIANA BARCELLOS ROSA

Aluna do Bacharelado em Políticas Públicas da UFRGS.

THAUANA SERRES

Aluna do Bacharelado em Políticas Públicas da UFRGS.

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo expõe e discute a experiência de monitoramento e avaliação do Programa RS Mais Igual através do Observatório de Políticas Sociais do Estado do Rio Grande do Sul, um projeto desenvolvido pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS) para a Casa Civil do RS, que buscou compreender o fenômeno da pobreza no estado, bem como o alcance dessa política pública¹.

Com a instalação da Política Estadual de Combate à Extrema Pobreza, por meio da lei estadual nº 13.716, de 15 de abril de 2011, coube ao Estado do Rio Grande do Sul a proposição de uma parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), para a realização do Observatório de Políticas Sociais, visando sistematizar as informações acerca da pobreza, realizar estudos, gerar estatísticas e análises para subsidiar as políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza, especialmente monitorando e avaliando a implementação do RS Mais Igual no estado.

O Observatório de Políticas Sociais do RS investigou o perfil da pobreza das famílias do RS, tendo em conta a influência das dimensões regionais (que configuram diferentes vulnerabilidades/sociabilidades dependendo de contextos urbanos, rurais ou de aspectos originários, como o pertencimento a comunidades tradicionais), étnicas, de gênero e suas interfaces com as três categorias que caracterizam o objetivo do RS Mais Igual: acesso à renda, inserção produtiva e acesso a serviços. Analisamos o papel do RS Mais Igual no combate à pobreza extrema mapeada e na melhoria das condições de vida dessas famílias, tendo em conta, além da dimensão da renda, inserção produtiva e acesso a serviços públicos, os aspectos qualitativos que permeiam as reduções de vulnerabilidades e ampliam capitais econômicos, culturais, sociais, simbólicos e as dimensões da cidadania. Sobre esse aspecto, foi dada ênfase também à dimensão da participação política em um contexto democrático.

O capítulo apresenta a seguinte estrutura: após esta introdução, apresenta-se a metodologia de trabalho desenvolvida pelo Observatório e sua implementação; a seguir, discute-se sobre os desafios de monitor e avaliar políticas públicas, especialmente de transferência de renda; e, por fim, sintetizam-se os principais resultados encontrados pelo Observatório sobre a implementação do Programa RS Mais Igual.

(1) O artigo fez uso das análises produzidas pelo projeto e divulgadas nos seguintes relatórios de pesquisa: Projeto do Observatório de Políticas Sociais do Estado, Primeiro Relatório do Observatório de Políticas Sociais do Estado, Relatório Técnico Parcial: Síntese dos Resultados obtidos I, e Síntese dos Resultados II, Relatório Final e o Relatório das Populações Tradicionais beneficiárias do RS Mais Igual.

2. OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS SOCIAIS DO RS: METODOLOGIA DE TRABALHO

Em termos metodológicos, o desenvolvimento do projeto se deu a partir de duas grandes estratégias: 1) o estudo sobre o perfil dos municípios e das regiões que participam do Programa RS Mais Igual; 2) o estudo das famílias beneficiárias do RS Mais Igual, a partir da análise de dados quantitativos e qualitativos, voltada a conhecer o perfil das famílias e investigar em profundidade o significado da pobreza em cada uma das regiões do estado, tendo em conta as dimensões geográficas e de pertencimento, além das questões etárias, étnicas e de gênero, bem como as possibilidades trazidas com a inserção no RS Mais Igual em termos do acesso à renda, da inclusão produtiva, do acesso aos serviços públicos e de aspectos que permeiam a redução de vulnerabilidades e ampliam capitais econômicos, culturais, sociais, simbólicos e as dimensões da cidadania.

A primeira estratégia foi realizada a partir de um estudo² que teve por objetivo mapear o perfil dos municípios que participam do Programa RS Mais Igual (PRSMI), bem como compará-lo com o perfil dos municípios que não participam. A coleta de dados para a composição do banco de dados socioeconômico e de benefícios sociais dos 496 municípios gaúchos deu-se através de diferentes fontes, tais como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação de Economia e Estatística (FEE), Federação das Associações de Municípios do RS (FAMURS), Departamento de Informática do SUS (DATASUS), Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Tribunal Regional Eleitoral (TRE-RS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sagi/MDS) e Casa Civil do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Esta última forneceu os dados relativos ao Programa RS Mais Igual (e RS Mais Renda) dos municípios do Rio Grande do Sul. De forma a complementar essa análise, a segunda etapa da estratégia metodológica de análise dos municípios contou com uma caracterização socioeconômica das Regiões Funcionais do Programa RS Mais Igual, a qual possibilitou comparar as nove regiões entre si e traçar um perfil de cada uma delas.

Para a realização da segunda estratégia metodológica, voltada a investigar as famílias beneficiárias do RS Mais Igual, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas³ que contavam com questões fechadas – buscando conhecer

(2) O estudo está detalhado no Relatório Técnico Parcial: Síntese dos Resultados obtidos I, de 2014, p. 11, entregue ao governo do Estado do Rio Grande do Sul.

(3) Os roteiros foram elaborados a partir dos debates no curso de capacitação de agentes de campo entre a equipe do Observatório e do Programa RS Mais Igual. O questionário teve

o perfil socioeconômico das famílias situadas nos diferentes contextos (urbano, rural, de pertencimento a comunidades tradicionais) em termos de: perfil identitário das famílias; características do domicílio; dimensões de cidadania (documentos e acesso a programas sociais e a serviços públicos); escolaridade; trabalho e remuneração; características de consumo e aquisição de bens – e abertas – buscando conhecer as formas de acesso ao programa e os usos feitos pela família dos serviços públicos disponíveis nos municípios; quem são e o que pensam os beneficiários, a partir das percepções e vivências quanto ao fenômeno da pobreza, vulnerabilidades e violências, bem como os engajamentos e percepções dos atores em relação ao pertencimento e atuação em movimentos e instituições sociais, ao papel enquanto cidadão de uma comunidade política e ao exercício dos direitos, enfocando-se especialmente as possibilidades e usos realizados pelos beneficiários do espaço público enquanto lócus privilegiado do exercício de lazer; e os ganhos materiais e simbólicos das famílias a partir do ingresso no RS Mais Igual e nos programas de transferência de renda. Em um primeiro momento, analisaram-se os ganhos em termos de autonomia e empoderamento e, em seguida, os ganhos materiais obtidos a partir da análise dos gastos dos beneficiários; analisaram-se também as expectativas de futuro dos beneficiários em relação ao programa, a melhora ou piora da situação dos membros e da estrutura familiar, incluindo ascendentes e descendentes, e os elementos mais simbólicos e subjetivos como ser livre, ser feliz e se sentir seguro.

O Observatório foi efetivamente implementado no início de 2014, contando com uma equipe de pesquisadores da UFRGS e uma rede de agentes de campo com o papel de coletar e sistematizar informações em nove regiões do estado: Região Funcional 1 (Porto Alegre e Região Metropolitana); Região Funcional 2 (Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo); Região Funcional 3 (Serra, Campos de Cima da Serra e Hortênsias); Região Funcional 5 (Sul); Região Funcional 6 (Campanha e Fronteira Oeste); Região Funcional 7 (Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial); Região Funcional 8 (Alto Jacuí, Vale do Jaguari, Central e Jacuí Centro); Região Funcional 9 (Médio Alto Uruguai, Rio da Várzea, Norte, Nordeste, Produção e Alto da Serra do Botucaraí).

Ao final do capítulo, apresentamos os resultados oriundos da sistematização e análise de dados obtidos nas etapas da pesquisa de campo. No total, foram realizadas 281 entrevistas, sendo que trinta e duas foram realizadas com as populações tradicionais, especificamente quilombolas, indígenas, moradores e assentados rurais. Na presente análise, porém, serão consideradas apenas 251 entrevistas, referentes aos beneficiários de municípios que, no momento

como base as metodologias de avaliação dos programas sociais do MDS, o Censo Demográfico 2010/IBGE e o questionário da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/ PNAD 2008. Também serviu de subsídio à elaboração das questões abertas o roteiro de entrevistas da tese de doutorado de Rabelo (2011).

da entrevista, já estavam incluídos no Programa RS Mais Igual.

As entrevistas foram realizadas nos seguintes municípios: Alvorada, Ajuricaba, Bozano, Bagé, Balneário Pinhal, Canoas, Capão da Canoa, Catuípe, Cerro Grande, Caxias do Sul, Condor, Encantado, Esteio, Garibaldi, Ijuí, Imbé, Jóia, Júlio de Castilhos, Lajeado, Lajeado do Bugre, Novo Hamburgo, Osório, Palmeira das Missões, Panambi, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Sagrada Família, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santana do Livramento, São José do Norte, São Leopoldo, São Pedro das Missões, Sapucaia do Sul, Tramandaí, Tupanciretã, Uruguaiana, Vera Cruz e Viamão.

3. AVALIAR POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: QUESTÕES TEÓRICAS E IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

Há pelo menos duas dimensões a serem exploradas em um projeto como este. Em primeiro lugar, é preciso situar o contexto no qual um programa de redução da pobreza como o RS Mais Igual emerge, entendendo pobreza como o estado de privação de um indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que a sociedade à qual ele pertence julga-se obrigada a garantir.

No decênio que compreende os anos de 2002 e 2012, a pobreza decaiu 57,4% no Brasil. Em termos absolutos, foram 22,5 milhões de pessoas que deixaram a condição de pobreza, uma vez que o número passou de 39,3 milhões de brasileiros vivendo com até R\$ 140 mensais *per capita* de rendimento domiciliar em 2002 para 16,7 milhões de brasileiros em 2012 (IBGE, 2012). Na comparação entre décadas (1990 e 2000), o período de maior redução da pobreza ocorreu, de fato, entre 2002 e 2012: tomando-se a linha de U\$S 1,25 Paridade do Poder de Compra (PPP), medida essa adotada pelos Objetivos do Milênio da ONU, a redução no número de pessoas na *extrema pobreza* foi de 10,4% ao ano, enquanto na década anterior foi de 4,2%. No que se refere à pobreza, a redução foi de 12,1% ao ano, em comparação a uma redução de 2,1% no período anterior. Com isso, o Brasil atingiu, em 2006, a primeira meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (a de reduzir, até 2015, a extrema pobreza à metade dos índices de 1990), portanto com quase uma década de antecedência (IPEA, 2013).

Tal cenário é reflexo de um conjunto de políticas públicas sociais, sendo a principal o Programa Bolsa Família (PBF). Em outubro de 2003, por meio da

Medida Provisória nº 132, convertida na lei nº 10.386/2004, foi criado o PBF, que unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda então existentes. A transferência de renda voltada para a população produtiva em idade ativa constituiu uma novidade na política social brasileira. Por sua vez, a ênfase nas condicionalidades – e, deve-se dizer, a ênfase nas condicionalidades como forma de garantir às famílias beneficiárias o acesso a serviços básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social – deu corpo à percepção de que certos determinantes da pobreza precisariam ser atacados durante um tempo necessariamente longo para que as futuras gerações pudessem efetivamente ter condições de superar a pobreza (CAMPELLO; NERI, 2013).

O programa beneficia atualmente cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, o que corresponde a um terço da população, focalizando os extremamente pobres, e é sustentado por um investimento anual de R\$ 24 bilhões. Contando com um poderoso e preciso instrumento de identificação socioeconômica, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), e com uma base institucional e política forte – o Ministério do Desenvolvimento Social, criado em 2004 –, o PBF fortaleceu a descentralização administrativa e executória dos seus objetivos, incorporando estados e município no seu processo de consolidação, diminuindo custos e chegando a apenas 0,5% do PIB. Na esfera das relações internacionais, a difusão da experiência brasileira de combate à extrema pobreza tem sido realizada de diversas maneiras que envolvem, entre outras, fóruns diplomáticos, espaços de cooperação técnica e disseminação de estudos acadêmicos, chegando, nos últimos dez anos, ao relacionamento técnico com sessenta e três países interessados no programa (CAMPELLO; NERI, 2013).

O RS Mais Igual é um programa transversal de erradicação da pobreza extrema do governo do Rio Grande do Sul que está alinhado ao plano Brasil Sem Miséria do governo federal, sendo dividido em três eixos de atuação: transferência de renda, acesso aos serviços públicos, e geração de oportunidades/inclusão produtiva. Ele opera transferindo uma parcela de R\$100 aos beneficiários do Bolsa Família em maior situação de vulnerabilidade que tenham filhos de até seis anos. Segundo dados do governo, o projeto conta atualmente com 98 mil famílias cadastradas, aproximadamente 360 mil pessoas sendo beneficiadas em 497 municípios do estado. Cerca de 49% das famílias em situação de extrema pobreza estão localizadas na Grande Porto Alegre, e o cadastro de novos municípios, ainda em curso, busca dar prioridade às cidades gaúchas com maiores índices de pobreza.

Pode-se afirmar que os programas de transferência condicionadas têm sido um dos principais motores da inovação no âmbito da política social latino-americana nos últimos quinze anos. Atualmente, esses programas estão pre-

sentes em vinte países da América Latina e Caribe, onde dão cobertura a mais de 120 milhões de pessoas, o que equivale a 20% da população da região, a um custo que gira em torno de 0,4% do PIB regional (CAMPELLO; NERI, 2013).

Em segundo lugar, em meio ao desenvolvimento dessa e de outras políticas de desenvolvimento social, também coincidindo com a própria criação do Ministério do Desenvolvimento Social e de sua Secretaria de Gestão da Informação (SAGI), passa a haver uma grande preocupação com o monitoramento e a avaliação dessas iniciativas (MAGALHÃES; VEIGA, 2014; VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006), rompendo com uma tradição de rechaço à avaliação que perdurou no Brasil por várias décadas (FARIA, 2005).

Encarando-se o monitoramento e a avaliação de programas sociais como requisito para o aprimoramento da gestão pública (JANNUZZI, 2011; MADEIRA et al., 2014), verifica-se que:

[...] a incorporação da avaliação e do monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informação e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e accountability na administração pública (BRASIL, 2010, p. 127).

De modo a discutir a metodologia de trabalho empregada no projeto, seus ganhos, avanços, dificuldades e desafios, é preciso partir dos conceitos básicos que orientam o monitoramento e a avaliação de programas sociais. Nesse sentido, monitoramento pode ser entendido como:

[...] o acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento das políticas públicas em relação a seus objetivos e metas, [...] devendo ser capaz de prover informações sobre a atividade, permitindo em qualquer tempo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização [sendo] realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho dos programas, podendo medir se objetivos e metas estão sendo alcançadas (BRASIL, 2010, p. 132).

A avaliação, por sua vez,

[...] costuma ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. Sua finalidade é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras (BRASIL, 2010, p. 132).

Por fim, a avaliação de impacto busca “verificar se houve alteração de uma dada situação e se essa alteração foi provocada pela intervenção estudada. Por isso, o uso disseminado do desenho quase-experimental”, o qual, em

comparação aos demais desenhos de pesquisa utilizados, se mostra vantajoso, pois permite “construir grupos comparáveis e verificar se houve alteração nas variáveis selecionadas ao longo do tempo ou entre os grupos de controle e tratamento” (RAMOS; LIMA, 2014, p. 77). As autoras apontam as peculiaridades dessa forma de avaliação:

[...] em geral, o trabalho com avaliação de impacto exige conhecimentos de estatística e econometria, além de familiaridade com o manuseio de bancos de dados. Objetivamente, a construção dos grupos de tratamento e controle exige a seleção e coleta de características socioeconômicas da população que se deseja estudar nos grandes bancos de dados oficiais. Em seguida, a seleção dos indivíduos-alvo da pesquisa exige o conhecimento de programas estatísticos que fazem o pareamento. Constrói-se, dessa forma, um grupo que sofre a intervenção comparável com o outro que não sofre a intervenção. O segundo passo, é a coleta de dados sobre as variáveis de interesse: nas avaliações selecionadas isso foi feito por meio de pesquisa domiciliar. Isso é bastante relevante, pois as condições socioeconômicas da população sofrem influência de uma variedade ampla de variáveis. E não é incomum atribuir modificações sociais unicamente ao funcionamento de novas políticas públicas. As pesquisas de avaliação de impacto expostas aqui não se encaixam nesse tipo de superficialismo e pouco rigor metodológico. Aliás, o rigor metodológico é uma questão extremamente importante nessa área, conforme se pode notar nos tópicos que antecedem (RAMOS; LIMA, 2014, p. 79).

Analisando as avaliações do Programa Bolsa Família ao longo do tempo, as autoras demonstram que são as avaliações de impacto que se sobressaem, tendo como unidade de análise a família, mas também se utilizando de dados primários e secundários e de uma variedade de fontes. Ramos e Lima (2014) apontam para a dificuldade de construção de um quadro característico da população antes da intervenção, dado que, tradicionalmente, as pesquisas são realizadas *a posteriori*, quando o programa já está em execução.

Explicitando todos esses conceitos, as escolhas metodológicas feitas pelo projeto contaram com determinadas condicionantes, como o curto período de desenvolvimento da pesquisa (que, em função de entraves burocráticos, acabou tendo de ser realizada em menos de um ano), o que impossibilitava a construção de indicadores e a verificação regular de suas alterações (JANNUZZI, 2009). Além disso, também foram condicionantes as dificuldades no estabelecimento do tipo de avaliação a ser feita e os problemas clássicos apontados pela literatura em metodologia de pesquisa social (MAY, 2004; ANDER-EGG, 1995; BAUER; GASKELL; ALLUM, 2002; BECKER, 1994).

O fato de a política ter sido implementada ao mesmo tempo em que o Observatório investigava as famílias produziu dificuldades e ganhos. Por um

lado, tivemos de traçar estratégias diferentes para realizar a pesquisa em determinadas regiões, em função de que a primeira coleta de dados atingiu famílias ainda não beneficiárias, que ingressaram na política posteriormente, enquanto em outras regiões entrevistamos, desde o início, pessoas que recebiam o benefício, mas durante intervalos de tempo variados. Por outro lado, essas vicissitudes nos permitiram ter contato com o antes e o depois da intervenção, conhecendo a realidade antes e depois da política.

Optamos, portanto, pelo uso de ferramentas tradicionais na pesquisa em ciências sociais, buscando realizar uma *survey* social (MAY, 2004), entendida como uma maneira rápida e relativamente barata de descobrir características e crenças da população em geral a partir da coleta de dados de um grande número de pessoas, visando descrever ou explicar características ou opiniões de uma população através da utilização de uma amostra representativa.

Como descrito na seção metodológica, optamos por uma *survey* factual (que permitiu a obtenção de informações dos indivíduos a respeito de sua situação material) e atitudinal (permitindo a obtenção de dados sobre atitudes, percepções, expectativas e significações dadas pelas famílias), através da realização de entrevistas pessoais agendadas e aplicadas por agentes de campo. A estratégia de utilizar como agentes de campo moradores selecionados das regiões, mas com perfis diversos, tendo como requisito o ensino superior, trouxe ganhos e dificuldades ao desenvolvimento do projeto. Apesar de termos feito testes-piloto, de termos buscado construir roteiros com perguntas sem ambiguidades, com conceitos e indicadores claros, verificamos os tradicionais problemas encontrados nas entrevistas, como influência e parcialidade dos entrevistadores, em determinados casos, dificuldade de acesso às famílias e problemas de cognição e motivação dos respondentes.

Por fim, contamos com os desafios do monitoramento e avaliação de políticas sociais e suas incapacidades de aferir aquisições materiais, mas especialmente simbólicas, no curto espaço de tempo em políticas cuja perspectiva e meta são a mudança de padrões de vida, aquisições de capitais, empoderamento e cidadania geracionais.

4. PROGRAMA RS MAIS IGUAL: PRINCIPAIS RESULTADOS

Em termos de resultados, apresentamos sinteticamente os achados de cada uma das estratégias realizadas na pesquisa.

Em relação à implementação do programa nos municípios, verificou-se quão fundamental seria a adesão ao programa, não apenas em termos formais, para uma maior efetividade das ações e um acesso mais facilitado das famílias aos benefícios e à rede de serviços de proteção. A estratégia de inserção das famílias através de caravanas sociais promovidas pelo governo do estado teve um papel central, mas contar com o apoio de estruturas políticas e burocráticas municipais teria otimizado as ações.

Diante disso, durante a execução do programa observaram-se problemas com sua publicização, o que gerou desconhecimento e uma certa confusão nas famílias sob o ente governamental “autor das iniciativas”, assim como com outros programas de transferência de renda como o Bolsa Família. Na maioria dos casos, os usuários, mesmo recebendo o benefício, possuíam dificuldades em entender o programa.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), da mesma forma, mostrou-se desconhecido por 58% dos entrevistados, enquanto apenas 32% diziam conhecê-lo.

Entretanto, a despeito das fragilidades apontadas com respeito à adesão municipal e à publicização, destacaram-se como porta de acesso ao programa os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), seguidos da Secretaria de Assistência Social, que passam a institucionalizar-se crescentemente como ponto de referência de acesso a programas sociais e promotores da proteção social. Esse fato pode estar contribuindo com a boa avaliação crescente dessa política pública em contraste com a crítica também crescente aos chefes de executivo locais e legisladores, que perdem o monopólio da assistência pública e não atendem mais às crescentes demandas por serviços da população.

A análise regional, a partir do estudo comparativo e do perfil socioeconômico das Regiões Funcionais do Programa RS Mais Igual, produziu subsídios para a compreensão sobre a implementação do Programa e sobre o contexto territorial das famílias beneficiárias, demonstrando indicadores demográficos, de atividade econômica, renda, pobreza e desigualdade, educação, saúde e demais políticas sociais.

Quanto ao perfil dos entrevistados e das famílias beneficiárias nas nove regiões do estado, verificou-se quase a totalidade de mulheres como administradoras do benefício (apenas um entrevistado era do sexo masculino), grande maioria entre as faixas de 21 a 40 anos (80,9%), com poucos filhos (2,76). No tocante à cor, apesar de mais da metade das mulheres ser branca (57,9%), o percentual de autodeclaradas negras é alto (26,8%) em comparação à distribuição da população no estado. A maior parte dessas mulheres é solteira (57,6%), residente da zona urbana, prioritariamente residindo com filhos e netos, sendo a maior parte dos membros com média de 13,6 anos de idade, em

domicílios com uma média de 5,12 cômodos, destes 2,7% sendo dormitórios. A maior parte dos respondentes vive no atual domicílio há menos de cinco anos (35,9%), porém a incidência de seis a dez anos residindo no espaço também foi grande (27,3%). A grande maioria das casas é composta de alvenaria ou madeira, sendo 43,5% destas próprias (já quitadas), e 26,8% cedidas. Embora apenas 3,8% dos respondentes afirmaram ter adquirido o imóvel através do Programa Minha Casa Minha Vida, 50,2% não entraram nesta soma por não residir em imóvel próprio. O quadro geral revela acesso a condições de água encanada, coleta de lixo e energia elétrica, sendo 37,8% beneficiários do Programa Tarifa Social de Energia. Quanto a serviços de saneamento básico, apenas 56,9% afirmaram possuí-los. Em relação à cidadania, essas famílias possuem documentação e acessam os programas sociais e serviços públicos, especialmente os programas de transferência de renda, educação, saúde e assistência social. Quanto à dimensão da escolarização e do trabalho, são famílias com ensino fundamental incompleto, cujas beneficiárias são donas de casa ou têm ocupações como diarista, cuidadora ou doméstica.

Com relação às populações tradicionais entrevistadas, o quadro de caracterização não difere significativamente dos demais entrevistados.

A média de idade das entrevistadas é de 30,7 anos, sendo que metade delas tinha entre 31 e 40 anos quando a entrevista foi realizada. Apenas 18,8% se autodeclarou de cor negra ou parda, e apenas uma entrevistada se autodeclarou indígena. A união estável foi o estado civil mais citado, somando quase metade dos casos (46,9%), e a outra metade se dividiu, quase que igualmente, entre casadas (28,1%) e solteiras (25,0%). Em termos de escolaridade, mais da metade (62,5%) não completou o ensino fundamental, e apenas 9,4% possui ensino médio completo.

Dessa forma, 37,5% das entrevistadas exercem funções no lar ou trabalham como faxineira/doméstica, e a grande maioria são agricultores (62,5%). A média do número de filhos é de 2,84 por família. Em relação ao local de moradia, 93,8% dos domicílios localizam-se na zona rural, sendo 70% propriedades particulares, com 90,6% vivendo em casas de alvenaria (37,5%) e madeira (53,1%), com, em média 4,75 cômodos, sendo que, em 62,5% dos casos, dois desses cômodos são utilizados para dormitórios, e, em 25,0%, são destinados três cômodos.

Nos casos das famílias que vivem da agricultura ou da pecuária, metade produz em terras cedidas, somente 30% em terras próprias, com, em média, 4,49 hectares. Entretanto, os domicílios são em sua maioria (56,3%) próprios e quitados, 3,1% sendo alugados e nem um terço (31,3%) cedidos. Quase todas as casas (90,6%) possuem água encanada, proveniente tanto da rede de esgoto (50,0%) quanto de poços artesianos (40,6%).

Quanto à aquisição de bens, apenas 3,1% dos beneficiários disseram possuir acesso à Internet, e apenas 9,4% disse possuir computador. Todavia, a maioria disse possuir telefone celular (84,4%), aparelho de televisão (81,3%), fogão (96,9%), geladeira de uma porta (90,6%) e máquina de lavar roupa (87,5%), e apenas 6,2% disseram possuir TV a cabo. Por fim, metade dos entrevistados (46,9%) disse possuir meio de transporte próprio, sendo que, destes, mais da metade (53,3%) refere-se a automóveis, um quinto (20%) a motocicletas e 26,6% a bicicletas e charretes.

Em termos qualitativos, os entrevistados percebem a pobreza como condição limite, em que faltam as condições básicas de sobrevivência, aparecendo como uma lembrança triste em suas vidas. Sendo predominantemente mulheres, percebem com clareza a maior incidência da pobreza sobre elas, especialmente pela responsabilidade em relação aos filhos, a dificuldade de trabalhar, e as formas de discriminação e estigmatização oriundas da condição de pobreza, somadas a outros estereótipos incidentes sobre a condição feminina, como a necessidade de ser magra. A trajetória dessas mulheres é de convívio com a violência doméstica e urbana, marcada pela residência em zonas periféricas das cidades. As comunidades tradicionais, por sua vez, especialmente as indígenas, compreendem o fenômeno da pobreza como algo urbano e mais afastado de sua realidade. O fato de terem acesso à terra, a um modelo diferente de socialização e cultura, assim como a programas específicos do governo reforça esse posicionamento. Igualmente afirmam não sofrer preconceito e estigmatização (75%), sendo a violência algo não vivenciado no cotidiano dessas comunidades, em contraste com as populações urbanas.

No que diz respeito a dimensões como cidadania, participação política e exercício de lazer, verifica-se um ínfimo engajamento e participação do conjunto dos entrevistados em instituições, organizações e movimentos sociais. Existe uma percepção entre os beneficiários em relação aos direitos e ao seu exercício, o que não pode ser afirmado quanto ao seu papel como eleitor, especialmente como fiscalizador das atividades públicas e políticas. Por fim, são famílias cujo exercício de bem-estar e lazer resume-se ao convívio com os filhos, nos espaços públicos disponíveis em seus municípios.

De maneira geral, o Programa RS Mais Igual ampliou significativamente o poder de compra e o acesso ao mercado de consumo das suas beneficiárias, gerando uma maior previsibilidade e estabilidade na vida das famílias. Essas condições têm permitido a elas planejar seu futuro, para buscarem níveis ainda maiores de qualidade de vida.

O que podemos constatar nas perspectivas de futuro é que ganhar o benefício do RS Mais Igual ou do Bolsa Família implica, para os beneficiários, poder planejar o futuro. Esse futuro consiste principalmente em ter recursos

para a compra de alimentos e para dar educação aos filhos, para que eles possam se inserir profissionalmente. Em relação aos sonhos da moradia própria e do acesso ao ensino, especialmente para as gerações futuras, estes continuam sendo a motivação dos beneficiários como perspectiva de futuro. Dentro deste ponto, analisamos não só as motivações materiais, mas também simbólicas das beneficiárias do Programa, e como as duas estariam relacionadas. Constatamos que a liberdade está relacionada ao empoderamento para que as beneficiárias possam romper com situações de dependência e de violência em relação ao marido. A felicidade estaria relacionada aos ganhos materiais e à possibilidade de conseguir ter uma casa própria, ver os filhos estudando e ter um trabalho. A segurança é o fator que apresenta uma complexidade, pois está vinculada a fatores externos e internos. Em relação aos fatores externos, muitos beneficiários vivem em contextos de alta vulnerabilidade social e de violência, gerando insegurança nas famílias e no contexto em que vivem. Em relação aos aspectos internos, sentir-se seguro tem relação com poder contar com o recurso para viver, poder se alimentar, ter uma casa e ter condições de dar saúde e educação aos filhos.

Podemos concluir, diante do panorama sintético da pesquisa, que o Programa RS Mais Igual influenciou positivamente a ampliação da autonomia e do empoderamento das beneficiárias, o que gera impactos nas relações familiares (com maior empoderamento da mulher) e nas relações sociais com o poder público na busca por mais direitos sociais (RODRIGUES, SCHABBACH E MARX, 2014). Esses achados corroboram a tese de que o Programa RS Mais Igual contribuiu decisivamente para o aumento das capacidades humanas de autonomia e empoderamento.

5. CONCLUSÃO

Políticas públicas e sociais, somadas às políticas econômicas, têm crucial importância na etapa de desenvolvimento assumida pelo Brasil nas duas últimas décadas. Políticas de transferência de renda constituem o carro-chefe da centralidade que a assistência social assumiu na América Latina recentemente.

A experiência de monitorar e avaliar um programa como o RS Mais Igual trouxe ganhos políticos, acadêmicos, mas, principalmente, sociais. A opção de somar análises quantitativas e qualitativas, que permitiram chegar mais perto e dar voz às famílias, mostrou-se bastante acertadas para aprofundar o conhecimento do alcance do Programa RS Mais Igual. Este revelou-se uma estratégia

acertada de combate à extrema pobreza no estado, potencializando o papel já consagrado do Programa Bolsa Família.

REFERÊNCIAS

- ANDER-EGG, Ezequiel. **Técnicas de investigación social**. Buenos Aires: Lumen, 1995.
- BAUER, Martin; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- BRASIL. Ministério do desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Desenvolvimento social e combate à fome no Brasil: balanços e desafios**. Brasília, DF: MDS, 2010.
- CAMPELLO, Teresa; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.
- CEGOV. **Projeto do Observatório de Políticas Sociais do Estado do RS**. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. **Primeiro Relatório do Observatório de Políticas Sociais do Estado do RS**. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. **Relatório Técnico Parcial: Síntese dos Resultados obtidos I**. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. **Síntese dos Resultados II**. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. **Relatório Final do Observatório de Políticas Sociais do Estado do RS**. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. **Relatório das Populações Tradicionais beneficiárias do RS Mais Igual**. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- CEGOV. **Banco de Dados do Projeto Observatório de Políticas Sociais do Estado do RS**. Coord. Ligia Mori Madeira. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política de avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-169, 2005.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- IPEA. **Dois Décadas de Desigualdade e Pobreza no Brasil Medidas pela PNAD/IBGE**. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Comunicados do IPEA, n.159).

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 1ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2009.

JANUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento analítico como ferramenta de aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília**, n. 1, p. 36-65, jan./jun. 2011.

MAGALHÃES, Edgar; VEIGA, Laura da. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: uma nova construção institucional. In: MADEIRA, Ligia (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 144-178.

MADEIRA, Lígia; PAPI, Luciana; HELLMANN, Aline; POSSAMAI, Ana Júlia. Monitoramento e Avaliação: qualificando a gestão da assistência social na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: MADEIRA, Ligia (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 103-143.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 3ª. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

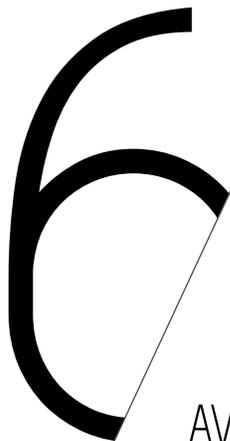
RABELO, Maria Mercedes. **Redistribuição e reconhecimento no Programa Bolsa Família**: a voz das beneficiárias. Porto Alegre: PPG Sociologia UFRGS, 2011.

RAMOS, Marília Patta; LIMA, Luciana Leite. Avaliação de Políticas Sociais no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família. In: MADEIRA, Ligia (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 64-82.

RIO GRANDE DO SUL. Casa Civil. **Entenda o RS Mais Igual**. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://www.rsmaisigual.rs.gov.br/area/39/Entenda_o_RS_Mais_Igual> Acesso em: 11 out. 2014.

RODRIGUES, Alexandre Ben; SCHABBACH, Letícia; MARX, Vanessa. Cidadania, empoderamento feminino e promoção familiar através das Políticas Sociais de Transferência de Renda. In BRITES, Jurema; SCHABBACH, Letícia (Orgs). **Políticas Para Família, Gênero e Geração**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília, DF: UNESCO, 2006. (Management of Social Transformations, Policy Papers/17). Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mostport.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2015.



AVALIAÇÃO DA REDE ESCOLA DE GOVERNO¹

ALINE HELLMANN

Cientista Social e doutoranda em Economia (UFRGS). Pesquisadora do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS).

ANA JULIA BERNARDI

Mestranda em Ciência Política (UFRGS) e assistente de pesquisa do CEGOV/UFRGS.

ANA CRISTINA GHISLENI

Mestre em Ciência Política (UFRGS) e Doutora em Educação (UFRGS).

MARÍLIA PATTA RAMOS

PhD em Sociologia, professora nos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e Políticas Públicas (UFRGS) e pesquisadora do CEGOV/UFRGS. Pesquisadora PQ do CNPq.

SANDRA BITENCOURT

Ex-presidente da FDRH e atual Assessora Comunicação da FEE-RS. Doutora em Comunicação e Informação (UFRGS).

(1) Agradecemos aos bacharéis em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Pollyana Venturela e Guilherme Corte, que auxiliaram na coleta de dados primários da pesquisa com servidores, coordenadores de projetos e de cursos.

1. INTRODUÇÃO

A Rede Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Sul (REG), criada em agosto de 2011, consiste em um sistema integrado de formação continuada voltado aos servidores públicos de diferentes esferas e aos agentes sociais (cidadãos que prestam algum tipo de serviço público, mas que não têm, necessariamente, vínculo estatal). A coordenação executiva e pedagógica da Rede Escola de Governo é responsabilidade da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul (FDRH).

Este artigo apresenta a proposta e a configuração da Rede Escola de Governo, organizando este desenho por meio de elementos estruturantes e da aplicação desses elementos em ações educativas postas em prática. Além disso, apresenta os resultados da pesquisa de Avaliação da Rede Escola de Governo. O objetivo principal do artigo é apresentar as ações educacionais desenvolvidas pela Rede Escola de Governo da Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Rio Grande do Sul e, mais especificamente, apresentar a percepção dos alunos (servidores públicos) e coordenadores dos cursos de extensão e especialização iniciados em 2011, bem como dos coordenadores dos projetos de pesquisa do Programa de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Inovação Sobre Gestão Pública, financiados pela REG por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

2. A REDE ESCOLA DE GOVERNO (REG)

O modelo da Rede Escola de Governo é inédito no país e se organiza no formato de rede com todas as universidades públicas, comunitárias e sem fins lucrativos do estado. Atualmente, a REG possui protocolo firmado com 34 instituições. Destas, 20 desenvolvem atividades de ensino no Programa de Formação Continuada a que estão vinculadas. A vinculação a esse programa deu-se pelas necessidades da região de localização, pelo histórico e pelas possibilidades de ensino, pesquisa e extensão demonstrados pelas universidades. Desse modo, além de usufruir da infraestrutura dos campi, a Rede Escola de Governo conta com um corpo docente do mais alto nível. São professores e técnicos com alta especialização em suas áreas. Segundo dados apurados em outubro de 2014, dos 627 professores que já atuaram em cursos oferecidos pela REG, 64 são graduados, 189 são especialistas, 187 são mestres, 176 têm doutorado e 11, pós-doutorado.

A Rede Escola de Governo foi um dos programas estratégicos do estado na gestão do governador Tarso Genro, acompanhado pelo sistema de monitoramento do governo do Rio Grande do Sul e pelo próprio governador. O monitoramento constituiu a face quantitativa de acompanhamento dos programas pelos integrantes de 19 secretarias, uma vez que estabeleceu a possibilidade de monitorar metas e comparar os encaminhamentos feitos em determinados períodos. Tudo isso possibilitou a obtenção de dados de extrema importância para a verificação de uma parcela da efetividade do programa. Para se ter ideia da proporção da importância desse trabalho, estão dispostas abaixo as ações formativas realizadas em parceria com as universidades em todas as regiões do Rio Grande do Sul, que beneficiaram 21.066 pessoas em 395 cidades do estado, com um investimento de recursos públicos da ordem de R\$ 10.516.238 (dados de setembro de 2014):

- Pós-graduação – 10 cursos
- Extensão – 148 cursos
- Seminários, oficinas e aulas magnas – 111 ações
- Educação a distância – 24 extensões

A FDRH, na gestão Tarso Genro, investiu também em pesquisa. Em dezembro de 2012, foi lançado edital, em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS), com recursos na ordem de R\$ 260 mil com o objetivo de incentivar 18 projetos de pesquisa, capitaneados por pesquisadores de nove universidades gaúchas, que versam sobre ciência, tecnologia e inovação em gestão pública. Os recursos são oriundos do orçamento geral do estado.

Programas de formação continuada da Rede Escola de Governo:

- Organização do Estado e Democracia (UERGS)
- Gestão de Políticas Públicas para os Direitos Humanos e Segurança Pública (UFRGS)
- Gestão de Políticas Públicas para os Direitos Humanos, Trânsito e Mobilidade Urbana (UFRGS)
- Gestão de Políticas Públicas para Cidadania, Participação e Responsabilidade Social (UNILASALLE)
- Gestão de Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e Promoção da Igualdade Racial (PUCRS)
- Gestão de Políticas Públicas para Comunicação e Inclusão Cidadã (UNISINOS)
- Economia Política da Gestão Pública (UNIVATES)
- Direito Administrativo do Estado (UCS)

- Gestão de Políticas de Fronteira, Cooperação e Relações Internacionais (UNIPAMPA)
- Gestão de Políticas Públicas em Desenvolvimento Regional (UNISC)
- Gestão de Políticas Públicas para a Juventude (FURG)
- Gestão de Políticas Públicas para a Erradicação da Pobreza Extrema, Cooperativismo e Economia Solidária (UNIJUÍ)
- Qualificação de Gestores Públicos e Agentes Sociais para 2014 (FEEVALE)
- Gestão de Políticas Públicas para a Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMP)
- Gestão de Princípios Legais e Administrativos para o Funcionamento do Estado (FMP)
- Construção Democrática da Economia de Meios na Gestão Pública (FGV)
- Gestão em Turismo e Hospitalidade (SENAC)
- Gestão de Políticas Públicas para os Direitos Humanos com Ênfase em Diversidade Geracional e Sexual (UNICRUZ)
- Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável, Produção Local e Agricultura Familiar (URI)
- Gestão de Políticas Públicas Educacionais (UFPEL e UPF)
- Gestão Local (FACCAT)
- Gestão do Patrimônio Arqueológico e Paleontológico (UFSM)

Todos os programas, cursos e atividades desenvolvidos pela Rede Escola de Governo foram absolutamente inéditos em seus formatos e proposições. Os programas, como já mencionado, partem de temas regionalmente relevantes e se vinculam às possibilidades de trabalho, ensino e pesquisa desenvolvidos pela universidade envolvida. Os cursos e atividades, por sua vez, partiram de uma demanda trazida por uma região ou por um órgão do Estado e foram analisados pela FDRH, tendo o seu formato, conteúdos, duração e público-alvo definidos conjuntamente pela própria FDRH, pelo órgão demandante e pela instituição de ensino envolvida. Essa abordagem conceitual e metodológica de atuação pautou-se fortemente no formato definido por Frigotto (2011), como “pedagogia da Gestão Pública”. Para o autor:

A metodologia de formação e capacitação que desenvolve sujeitos autônomos e solidários e cidadãos ativos na dilatação da esfera pública e, conseqüentemente, dos direitos sociais e subjetivos da cada cidadão necessariamente tem como desafio trabalhar concomitantemente dimensões ético-políticas, teóricas de ações orientadas pela práxis (FRIGOTTO, 2011, p. 11).

A práxis referida por Frigotto (2011) é a dimensão da política pública aplicada perseguida pela Rede Escola de Governo em sua atuação. Isso está pautado tanto pelo formato dos cursos, sempre voltados para a efetivação de intervenções significativas nos locais trabalhados, quanto pela inserção de temáticas que ainda não são suficientemente debatidas e trabalhadas pelo universo acadêmico. Gênero, raça, educação do campo e combate à homofobia são apenas alguns desses temas. Trabalhá-los requer das universidades uma nova configuração entre poder e controle. Para o autor, esses elementos são fundamentais para a implantação de novas temáticas no cenário educacional. Entretanto, a implantação de novas temáticas políticas e sociais de maneira central no currículo acadêmico pode supor o rompimento com as categorias de poder e de controle delineadas por Bernstein (DE SANTOS, 2003).

3. MONITORAMENTO DE CURSOS DA REG

A partir do sistema de monitoramento de projetos estratégicos implantado pelo governo do estado desde 2011, ficou resguardada a expressão dos avanços das ações educativas através dos números ali registrados. A busca dos significados desses números na prática dos servidores públicos e dos agentes sociais supõe o estabelecimento de dimensões avaliativas capazes de verificar de que maneira a formação trouxe alterações para a relação e a vivência outrora experimentadas. Parte significativa desta foi efetivada no segundo semestre de 2012, com a realização do acompanhamento de diversos cursos realizados pela Rede Escola. Nas visitas, foram aplicados instrumentos de avaliação que tiveram seus resultados e indicativos devidamente compartilhados com as instituições de ensino envolvidas.

4. ESPECIALIZAÇÃO

Cursos monitorados:

- Universidade de Caxias do Sul – UCS – Especialização em Direito Administrativo Aplicado
- Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – Especialização em Segurança Pública e Cidadania

- Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – Especialização em Gestão do Trânsito e Mobilidade Urbana
- Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – Especialização em Gestão em Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e Promoção da Igualdade Racial

Quadro 1 – Avaliação dos cursos de especialização

(continua)

ESPECIALIZAÇÃO	MÉDIAS GERAIS			
1. Aspectos gerais	Excelente	Bom	Regular	Ruim
Material de apoio	16,34%	48,91%	24,01%	10,74%
Atendimento do interesse gerado pela temática proposta	24,85%	50,04%	20,30%	4,81%
Aplicabilidade e relevância do tema	40,08%	44,82%	13,97%	1,13%
Adequação do formato ao conteúdo desenvolvido	21,81%	50,47%	23,27%	4,45%
Totais	25,77%	48,56%	20,39%	5,28%
2. Aspectos físicos e organizacionais	Excelente	Bom	Regular	Ruim
Instalações físicas (mobiliários, recursos audiovisuais, espaço alocado)	41,88%	37,61%	18,85%	1,67%
Serviços de apoio administrativo (recepção, matrícula, informações)	39,14%	43,99%	13,57%	3,30%
Totais	40,51%	40,80%	16,21%	2,48%
3. Atuação do professor(a)	Excelente	Bom	Regular	Ruim
Condução dos trabalhos	26,02%	58,37%	12,70%	2,92%
Aproveitamento do tempo x conteúdo	25,95%	44,84%	25,09%	4,12%
Domínio do assunto	44,95%	42,19%	11,14%	1,72%
Construção de articulações entre o teórico e o vivencial	26,50%	49,02%	21,52%	2,97%
Esclarecimento de dúvidas	37,33%	51,07%	9,88%	1,72%
Relacionamento com o grupo	50,67%	39,49%	8,63%	1,22%
Totais	35,24%	47,49%	14,83%	2,45%
4. Autoavaliação	Excelente	Bom	Regular	Ruim
Comprometimento	49,61%	46,88%	2,95%	0,56%
Frequência	53,59%	45,70%	1,71%	0,00%
Acréscimo de novos conhecimentos	44,44%	43,05%	10,21%	2,30%

Quadro 1 – Avaliação dos cursos de especialização

(conclusão)

ESPECIALIZAÇÃO	MÉDIAS GERAIS			
Satisfação	37,04%	49,08%	8,89%	5,00%
Construção de articulações entre os conceitos estudados e a atuação profissional	20,88%	58,71%	15,74%	4,67%
Totais	42,54%	47,71%	7,40%	2,35%

Fonte: Elaboração própria.

5. EXTENSÕES

Cursos monitorados:

- Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT – Gestão em Políticas Públicas para Saneamento Básico (dois cursos em Porto Alegre e Bento Gonçalves)
- Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT – Gestão do PRONATEC
- Faculdade Integrada do Alto Uruguai – URI – Curso de Formação de Animadores em Educação do Campo para Erradicação da Pobreza (três cursos em Sagrada Família, São Pedro das Missões e Lajeado do Bugre)
- Faculdade Integrada do Alto Uruguai – URI – Extensão em Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
- Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ – Curso de Altas Habilidades Superdotação
- Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Quadro 2 – Avaliação dos cursos de extensão

(continua)

ESPECIALIZAÇÃO	MÉDIAS GERAIS			
1. Aspectos gerais	Excelente	Bom	Regular	Ruim
Material de apoio	37,39%	56,40%	5,83%	0,38%
Atendimento do interesse gerado pela temática proposta	40,75%	54,38%	3,24%	1,62%
Aplicabilidade e relevância do tema	55,10%	42,84%	2,06%	0,00%

Quadro 2 – Avaliação dos cursos de extensão

(conclusão)

ESPECIALIZAÇÃO	MÉDIAS GERAIS			
Adequação do formato ao conteúdo desenvolvido	40,50%	51,44%	8,06%	0,00%
Totais	43,44%	51,26%	4,80%	0,50%
2. Aspectos físicos e organizacionais	Excelente	Bom	Regular	Ruim
Instalações físicas (mobiliários, recursos audiovisuais, espaço alocado)	42,06%	40,20%	16,21%	1,53%
Serviços de apoio administrativo (recepção, matrícula, informações)	54,38%	37,46%	7,40%	0,77%
Totais	48,22%	38,83%	11,80%	1,15%
3. Atuação do professor(a)	Excelente	Bom	Regular	Ruim
Condução dos trabalhos	50,36%	46,29%	3,35%	0,00%
Aproveitamento do tempo x conteúdo	44,14%	45,42%	9,27%	1,18%
Domínio do assunto	60,07%	38,21%	1,72%	0,00%
Construção de articulações entre o teórico e o vivencial	44,12%	47,64%	7,88%	0,37%
Esclarecimento de dúvidas	54,54%	40,34%	4,74%	0,39%
Relacionamento com o grupo	72,19%	25,85%	1,95%	0,00%
Totais	54,24%	40,63%	4,82%	0,32%
4. Autoavaliação	Excelente	Bom	Regular	Ruim
Comprometimento	44,50%	53,03%	2,48%	0,00%
Frequência	58,82%	41,18%	0,00%	0,00%
Acréscimo de novos conhecimentos	58,56%	39,66%	1,77%	0,00%
Satisfação	52,98%	44,01%	2,68%	0,33%
Construção de articulações entre os conceitos estudados e a atuação profissional	45,84%	49,84%	4,33%	0,00%
Totais	52,14%	45,54%	2,25%	0,07%

Fonte: Elaboração própria.

Vinculados a essas discussões estruturantes estão o monitoramento das ações já efetuado pela FDRH e o desenvolvimento de um sistema de gestão próprio das ações da Rede Escola de Governo. As informações advindas desses dois instrumentos, aliadas aos retornos advindos dos acompanhamentos dos cursos, auxiliaram na quantificação dos indicadores previstos em cada uma das dimensões.

O desafio avaliativo, entretanto, ainda tem um caminho a percorrer. De acordo com Dias Sobrinho (1996), a avaliação

[...] é um processo complexo, nem tanto pelas dificuldades instrumentais ou pelos tecnocratismos, nem tanto pela obtenção de respostas claras e pretensamente definitivas, mas sobretudo pelo valor das questões levantadas no debate público, ou seja, pelo impacto das perguntas que o processo deve suscitar, discutir e avaliar (DIAS SOBRINHO, 1996, p. 15).

As perguntas, portanto, assumem um caráter estratégico no plano da avaliação. Se, na construção metodológica dos instrumentos, a sua importância reside na obtenção legítima, fidedigna e ética dos dados que estarão sendo coletados, na construção teórica e política as perguntas precisam refletir suficientemente as inquietações contextuais e relacionais que precisam ser contempladas no instrumento da avaliação e funcionar como ponto de partida – a partir das informações coletadas – para as construções que poderão ser engendradas como política pública a partir dos resultados advindos da avaliação.

Trata-se, portanto, de um balanço complexo, em que intervêm os recursos da análise, mas também os valores pedagógicos e educativos, o sentido proativo, o envolvimento democrático da comunidade na forma de agentes sociais com funções públicas, a globalidade do objeto como princípio heurístico e a busca em conjunto, através de negociações, das transformações qualitativas desejadas (DIAS SOBRINHO, 1996, p. 18).

A centralidade assumida pela temática da avaliação, não obstante não se vincular à novidade alguma, torna-se atual na medida em que traz consigo uma forte ênfase na quantificação e na mensuração, tendo sido introduzida, pelo Estado, como um estilo de gestão do sistema educativo. O tecnicismo que vem a reboque disso esvazia a discussão que é necessária em torno do tema. Os métodos não percebem os contextos e as diversidades existentes nos cenários em que os instrumentos estão sendo aplicados, e os dados não traduzem as reais condições de suas existências, ou por limitações do método, ou por limitações de compreensão dos pesquisadores envolvidos no processo.

Os “esquemas conceituais de coerência” da avaliação referidos por Dias Sobrinho (1996, p. 16) operam, nesse sentido, “como instrumentos quase científicos, quase técnicos, sempre sociais e éticos de consolidação e de denegação de valores”. A ideia que mais fortemente se percebe como norteadora das avaliações hoje diz respeito às mudanças que se deseja implementar. Interessante observar que essas mudanças, localizadas no campo da necessidade de reestruturação do Estado, servem tanto para mostrar os resultados insuficientes da escola pública, quanto para realocar esta mesma escola pública na arena de uma suposta qualidade, visto que incentiva disputas por melhores desempenhos como a forma de superação de uma situação indesejável. O foco único nessa competição

restringe a produção educacional e escolar a quantidades, volumes e pontuação, “não levando em conta sua diversidade, a identidade que torna única a cada uma delas, as condições específicas e a história que constroem distintas relações de produção e compromissos sociais” (DIAS SOBRINHO, 1996, p. 17).

O contrário disso tem de ser uma avaliação capaz de “refletir sobre os sentidos e os valores do cumprimento do mandato social da educação” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 198), visto que é este mandato que segue vigorando na esfera social e política, interferindo institucionalmente na condução de um país e pessoalmente na vida mesmo de todas as pessoas, garantindo as condições para a formação humana e intelectual pretendida por uma nação.

É com essa proposição que, a partir de 2013, todas as instituições de ensino que integram a Rede Escola de Governo foram convidadas a participar das Oficinas Conceituais de Avaliação. O comitê de RHs também foi parceiro dessa construção. O conjunto de oficinas teve como resultado a formatação do Documento Orientador da Avaliação Acadêmico-Vivencial da Rede Escola de Governo, que buscou gerar os registros necessários para evidenciar a efetividade das ações promovidas pela REG com as instituições parceiras. O desafio constantemente retomado refere-se à busca da efetividade das ações educativas desenvolvidas pela REG no escopo da melhoria da qualidade do serviço público oferecido aos cidadãos e do empoderamento dos agentes sociais por meio do conhecimento da elaboração de políticas e das possibilidades de suas inserções. Como proposição inicial, surgiram as seguintes dimensões para estudo:

DIMENSÃO CONCEITUAL

Em que medida os preceitos estabelecidos pela Rede Escola de Governo foram observados na elaboração e na operacionalização das ações educativas propostas.

DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Em que medida as instituições de ensino parceiras agregaram-se ao princípio formativo da Rede Escola de Governo, incluindo professores e abordagens à vivência política e funcional dos discentes.

Em que medida os órgãos públicos, demandantes das ações educativas, motivaram, acompanharam e prestigiaram os servidores participantes, responsabilizando-se pela formação oferecida.

DIMENSÃO VIVENCIAL

Projetos, intervenções e iniciativas que trouxeram alterações significa-

tivas na atuação do servidor público e do agente social beneficiado pela formação. Tais vivências têm a função de evidenciar – pelo estabelecimento de novas práticas, fluxos e rotinas – o valor agregado pelo conhecimento à melhoria das relações desses agentes com o Estado e com os cidadãos.

As dimensões conceitual e institucional visam promover a retomada constante dos preceitos fundadores da Rede Escola de Governo, garantindo a especificidade das ações propostas na parceria estabelecida com as instituições de ensino superior e reafirmando o compromisso dos órgãos de governo com a formação demandada e recebida.

A dimensão vivencial tem o objetivo de registrar projetos e ações efetivamente implementados por servidores ou por agentes sociais a partir das formações oferecidas pela Rede Escola. Isso, ao mesmo tempo em que garante o registro das iniciativas, resguarda a sua memória e expressa as reais possibilidades que se constituíram a partir da parceria entre a academia e os serviços prestados aos cidadãos.

A primeira Oficina Conceitual sobre esse tema ocorreu em julho de 2013 e contou com a presença da professora Maria Beatriz Luce, especialista no assunto e com ampla experiência acadêmica – como docente e integrante do Conselho Nacional de Educação –, e de gestão – como reitora *protempore* responsável pela implantação da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Durante o encontro, que contou com a participação de mais de 100 (cem) pessoas, entre professores de diversas instituições de ensino, alunos e servidores de diferentes órgãos do Estado e de várias esferas sociais, foram discutidas as bases da avaliação e, fundamentalmente, da avaliação institucional. Esse desafio, no caso da Rede Escola de Governo, supõe a significação dos retornos quantitativos no cenário de qualificação do serviço público e das políticas voltadas aos cidadãos. É justamente neste esforço de criação de significado que se inserem os critérios para o entendimento dos resultados e para a verificação da sua efetividade.

Vinculado a essas discussões estruturantes esteve o monitoramento das ações já efetuado pela FDRH e o desenvolvimento de um sistema de gestão próprio das ações da Rede Escola de Governo. O monitoramento consolidou-se como uma organização sistemática das informações acerca de todas as ações realizadas pela REG, permitindo a atualização constante do número de atividades, cursos, alunos atendidos, regiões e cidades, além do acompanhamento orçamentário, desde a previsão até os pagamentos realizados (os quais, aliás, nos últimos dois anos, têm atingido cerca de 98% do orçamento empenhado). O sistema de gestão utilizou-se de muitas das informações do monitorando, inovando no tratamento dado a elas por meio da geração de relatórios com a utilização de filtros específicos. Além disso, o sistema possibilitou a inscrição *online* dos candidatos aos cursos, garantindo agilidade, transparência e melhor

acesso a todo o processo.

Todos os aspectos aqui abordados demonstraram resultados das ações de uma política de educação continuada capitaneada pela FDRH. O resultado dessa efetividade pretendida pela Rede Escola de Governo, no entanto, só pôde ser mensurado por metodologia específica, vinculada aos conceitos teóricos explicitados ao longo deste texto. Para tanto, em 2014 a FDRH, em parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS, realizou uma pesquisa de avaliação dos cursos da REG.

6. A AVALIAÇÃO DOS CURSOS DA REG

A avaliação das ações permitiu conhecer as principais competências contempladas pela Rede por meio da análise de dados qualitativos e quantitativos que foram coletados através de questionários aplicados por meio eletrônico (e-mail)². As análises quantitativas foram feitas através do *software* estatístico *Statistical Package for the Social Science* (SPSS), e as questões abertas foram analisadas pelo programa Nvivo.

Para obter a percepção dos alunos (servidores públicos que realizaram os cursos da REG), foi definida uma amostra, calculada com base na fórmula para cálculo de amostras aleatórias³. Especificamente, para o total de 1.517 alunos que concluíram os cursos da REG, calculamos e pesquisamos uma amostra de 271 servidores, a qual apresenta uma margem de erro de 5% e um nível de confiança de 90%. Em relação aos coordenadores e professores pesquisadores, os questionários foram aplicados com a totalidade dos coordenadores participantes, ou seja, 21 coordenadores de cursos das instituições de ensino membros da REG e 12 professores pesquisadores (do total de 16) ligados aos projetos de pesquisa do Programa de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Inovação Sobre Gestão Pública, financiados pela REG.

Inicialmente, havia a intenção de se pesquisar as chefias dos servidores que assistiram aos cursos, as quais totalizam 679 pessoas. Contudo, dado o ínfimo retorno dos questionários, decidiu-se pela não inclusão dos dados no presente artigo, pois a amostra não é representativa.

(2) Os pesquisados recebiam um e-mail com um *link* para um formulário *online*, elaborado pela equipe de pesquisa no *software* JotForm. Adicionalmente, os participantes eram contatados por telefone com o objetivo de informar sobre a pesquisa e solicitar a resposta ao questionário.

(3) Para maiores detalhes ver Ramos (2014), capítulo 3.

7. A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES QUANTO AOS CURSOS QUE REALIZARAM

A seleção dos pesquisados por curso não pôde ser proporcional, porque o retorno das respostas não seguiu padrão algum, por isso a Tabela 1, abaixo, serve apenas para ilustrar como se apresentou a participação dos servidores por curso na pesquisa. Não podemos, assim, realizar qualquer tipo de cruzamento ou análise separada por curso.

Salientamos que o curso com maior número de servidores que participaram da pesquisa foi o Curso de Gestão Local do Transporte Coletivo de Passageiros – FACCAT, seguido do Curso de Especialização em Gestão do Trânsito e Mobilidade Urbana – UFRGS.

Com relação à **avaliação do curso**, em geral podemos observar uma avaliação positiva dos cursos, pois a maioria deu notas entre 4 e 5 (em uma escala de 0 a 5) para a totalidade dos itens considerados.

Especificamente, observamos que os itens com maiores percentuais de nota 5 foram: a qualidade docente (44,3% de nota 5) e o cronograma e calendário (30,3% de nota 5). Com relação à nota 4, observamos que os itens com maiores percentuais foram o planejamento (44%) e o espaço físico (42%).

Somados os percentuais das notas 4 e 5, o item melhor avaliado foi a qualificação docente, com 83%, seguido do cronograma e calendário, com 76,6%.

Com relação à percepção sobre mudanças, 74,2% dos servidores pesquisados consideraram que houve alguma modificação na sua vida profissional após realizar o curso da REG. Dentre as modificações citadas, conforme a Tabela 2, as duas mais citadas foram: melhor entendimento de sua função no serviço público e maior autonomia em processos decisórios. Cabe salientar que os percentuais não fecham cem por cento porque os pesquisados podiam escolher até três opções, e dentre elas havia uma opção “outro”, na qual o pesquisado podia acrescentar uma nova opção para além daquelas já colocadas no questionário. Como, nesse caso, apareceram aspectos citados somente uma vez, colocamos todas juntas como opção “outros”.

Tabela 1 – Você considera que ocorreram modificações na sua vida profissional após realizar o curso da REG?

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	PERCENTUAL VÁLIDO
Não	70	25,8	25,8
Sim	201	74,2	74,2
Total	271	100	100

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 – Se sim, quais? Escolha até três.

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL SOBRE OS CASOS VÁLIDOS (201)
Agregar conhecimento	7	3,48
Promoção na mesma carreira	11	5,47
Outros	17	8,45
Maior flexibilidade na jornada de trabalho	21	10,44
Melhoria salarial	30	14,92
Ascensão profissional (assumir outros cargos e funções diferentes)	39	19,4
Maior autonomia em processos decisórios	125	62,18
Melhor entendimento de sua função no serviço público	173	86,06
Não se aplica	70	
Total de respondentes	201	210,48

Fonte: Elaboração própria.

Com relação às modificações na rotina de trabalho, 60,1% indicaram ter ocorrido alguma mudança. Dentre elas, as mais citadas, conforme a Tabela 3, foram: melhoria na capacitação para o cumprimento da função específica que exerce e melhoria no diálogo com colegas. Cabe salientar que os percentuais não fecham cem por cento porque os pesquisados podiam escolher até três opções e, dentre elas, havia uma opção “outro”, na qual o pesquisado podia acrescentar uma nova opção para além daquelas já colocadas no questionário. Como, nesse caso, apareceram aspectos citados somente uma vez, colocamos todas juntas como opção “outros”.

Tabela 3 – Você considera que ocorreram modificações na sua rotina de trabalho após realizar o curso da REG?

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	PERCENTUAL VÁLIDO
Não	108	39,9	39,9
Sim	163	60,1	60,1
Total	271	100	100

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4 – Se sim, quais? Escolha até três.

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL SOBRE OS CASOS VÁLIDOS (163)
Outros	3	1,84
Melhoria no relacionamento com a chefia	15	9,2
Melhoria no diálogo com usuários do serviço onde trabalho	41	25,15
Melhoria no entendimento dos fluxos de trabalho	68	41,71
Melhoria no diálogo com colegas	82	50,3
Melhoria na capacitação para cumprimento da função específica que exerce	84	51,53
Total de respondentes	163	179,73
Não se aplica	108	

Fonte: Elaboração própria.

Com relação à utilidade prática do curso realizado, a maioria disse ter colocado em prática (39,5%) ou ter colocado em parte em prática (50,6%). Com relação àqueles que responderam “sim”, a maioria disse ter proposto novas formas de condução do seu trabalho no seu cargo específico.

Com relação àqueles que responderam que não colocaram em prática ou colocaram em parte, o motivo mais citado foi o excesso de burocracia, seguido da falta de tempo.

Com relação às condições para frequentar o curso, a maioria (82,3%) disse não ter tido qualquer dificuldade. Já para os 48 que declararam ter tido dificuldade, o motivo principal foi a distância geográfica, seguida do turno do curso.

Com relação às descrições avaliativas, via questões abertas, comparativas dos cursos da REG com outros cursos no que diz respeito a alguns itens, em todos eles a maioria respondeu que o curso da REG é similar. O item em que os cursos da REG obtiveram alto percentual na opção “bem melhor” foi a

qualificação docente, seguida do cronograma e calendário.

Sobre o interesse na continuidade das ações de formação da REG voltadas à área de atuação de cada servidor, a maioria (96,3%) declarou ter interesse. Com relação aos motivos pelos quais o respondente tem interesse na continuidade das ações da REG para suas áreas, o mais citado foi a necessidade de tornar o serviço público mais eficiente, seguida da necessidade de dar continuidade a sua própria formação.

Com relação às considerações finais feitas pelos pesquisados, igualmente a todas as demais questões abertas, compilamos as respostas com uso do *software* Nvivo, agrupando os trechos e pontos mais citados conforme a Tabela 7. É importante citar que a maior parte das manifestações se mostra positiva quanto à REG. A que obteve maior frequência foi a de que “a visão dos cursos é positiva, incentivam continuidade para estas iniciativas”, seguido por um alto número de “agradecimentos à rede escola de governo, FDRH e instituições parceiras pela oportunidade”, e a afirmação que o servidor “tem interesse em outros cursos da FDRH”.

Outro número alto de afirmações se relaciona com a crença de que a “qualificação do maior número de pessoas colaborará para o avanço da gestão pública”, bem como a colocação de que “os servidores têm muito a crescer com a educação continuada”, e que estes “seguem em busca contínua pela capacitação e aprendizado”, demonstrando que os servidores veem a REG como uma iniciativa agregadora de conhecimentos, e que esta promove, através da capacitação, estímulos para que os servidores possam evoluir dentro dos seus setores, tornando os serviços públicos mais eficientes e organizados.

As considerações com sentido negativo, ou que indiquem falhas da REG, ficam em torno de 18% em relação às positivas, sendo as principais delas acerca da falta de organização, problemas com burocracias para tirar diploma ou problema de assuntos não muito aprofundados. Cabe destacar que esses poucos apontamentos negativos referem-se a situações envolvendo organização, aspectos burocráticos e questões difusas, provavelmente vinculadas a experiências específicas vivenciadas pelos alunos.

8. A AVALIAÇÃO DOS COORDENADORES DOS CURSOS

Todos os 21 coordenadores de cursos já concluídos responderam ao questionário. Com relação às modificações que ocorreram na relação da IES com a FDRH, a alternativa mais citada foi o “aprendizado dos fluxos burocrá-

ticos”, seguida dos “maiores conhecimentos sobre trâmite contratuais”, conforme podemos ver na Tabela 5 abaixo. Cabe salientar que os percentuais não fecham cem por cento porque os pesquisados podiam escolher até três opções de resposta.

Tabela 5 – Das alternativas abaixo, quais modificações você considera que ocorreram na relação entre Instituição de Ensino (IES) e Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH) após a realização do curso da REG? Marque até três.

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAIS CASOS
Não ocorreram	2	9,5
Maiores conhecimentos sobre trâmites orçamentários	3	14,2
Maior conhecimento sobre formato dos produtos solicitados pela FDRH para o acompanhamento e pagamento dos cursos	4	19
Maiores conhecimentos sobre trâmites contratuais	6	28,5
Aprendizado de fluxos burocráticos	16	76,1
Total de respondentes	21	147,3
Total de respostas	31	

Fonte: Elaboração própria.

Quando questionados se consideravam que a relação entre IES e a FDRH, nos moldes da REG, deveria continuar, somente um coordenador respondeu que não.

A análise das questões abertas foi feita através do *software* Nvivo, de forma a condensar depoimentos que refletissem as mesmas ideias, separando as afirmações em categorias de respostas, podendo quantificá-las e, posteriormente, deter-se individualmente nas mais importantes, através da análise de narrativa. Dessa forma, alguns dos relatos mais longos foram representados integralmente através dessas categorias.

Na Tabela 6, a seguir, foram sintetizadas as principais afirmações encontradas nos trechos abertos, que perguntavam quais aspectos poderiam ser melhorados para a continuidade da relação entre a IES e a FDRH.

Tabela 6 – Quais aspectos podem ser melhorados para a continuidade da relação entre a IES e a FDRH?

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAIS DE CASOS
Melhora do diálogo com FDRH	3	14,28
Aumento dos prazos para realização e inscrição dos cursos	4	19,04
Lidar com distância geográfica entre a FDRH e a instituição parceira	5	23,80
Aprimorar processos e formatos de contratação	9	42,85
Aumentar recursos orçamentários para atividades de formação	9	42,85
Aprimorar os mecanismos de seleção dos alunos participantes	11	52,38
Aprimorar medidas para evitar evasão	12	57,14
Total de respostas	53	
Total respondentes	21	252,34

Fonte: Elaboração própria.

Podemos observar que a afirmação que mais se repete é a de “aprimorar medidas para evitar evasão”, com ocorrência em 12 casos, seguida de “aprimorar os mecanismos de seleção dos alunos participantes”, com 11 casos, e “aumentar recursos orçamentários para atividades de formação”, com 9 casos.

Nesse sentido, acredita-se que exista um grau de conexão entre as duas afirmações que mais se repetem, sendo possível intuir que o número de evasão dos cursos, provavelmente está relacionado com um desinteresse por parte dos alunos que não tinham o perfil do curso no qual estavam matriculados. Essa desconfiança é reforçada através da análise de questões abertas dos servidores, nas quais constam afirmações que dizem respeito à não aplicabilidade dos ensinamentos do curso ao trabalho diário. Outra hipótese, que também é evidenciada nas respostas dos servidores, é a mudança do cronograma sem aviso prévio, o que desestimulou muitos alunos a participarem.

Já quanto às expectativas sobre a coordenação do curso, somente dois coordenadores disseram que ela foi atingida em parte, 19 que foi atingida, e nenhum disse que não foi atingida, o que demonstra uma visão bastante positiva por parte dos coordenadores sobre o que eles vivenciaram em relação ao que eles esperavam.

Para os dois que alegaram que suas expectativas foram somente em parte atingidas, as duas razões foram:

- a. Houve necessidade de investir muitas horas com atividades burocráticas que não agregaram valor ao curso. Acredito que isso não deveria ser assim.
- b. Pela média de frequência dos participantes, que, devido à necessidade de estarem em seus postos de trabalho, faltavam às aulas.

Sobre a opinião em relação ao curso que coordenaram ter sido uma oportunidade para viabilizar financeiramente projetos de cursos que já tinham e para atender uma demanda local, todos os coordenadores responderam positivamente.

Com relação ao conhecimento sobre outros cursos de formação continuada na área de Gestão Pública, 71,4% alegaram não os conhecer.

Dentre aqueles que alegaram conhecê-los, os mais conhecidos são os da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e os demais foram citados somente uma vez.

Quando questionados sobre a comparação dos cursos da REG com aqueles que eles já conheciam, 19% alegaram serem os da REG melhores, e 9,5% disseram serem similares. Nenhum apontou os cursos da REG como sendo piores do que os demais.

Os respondentes que afirmaram que o curso era “similar” indicaram já haver trabalhado com cursos similares nas suas instituições de ensino. Dentro da categoria “melhor”, a maior frequência encontrada nas justificativas foi de que “os processos da REG são mais transparentes do que em outras instituições”. Isso pode ser evidenciado no trecho exposto abaixo:

Os cursos da REG permitem o acesso mais democrático dos alunos. Nos outros cursos que eu conheço, o acesso dos alunos se dá por indicação da chefia. Os alunos que não serão indicados nem tomam conhecimento da oferta dos cursos.

Ao serem indagados sobre algum projeto que destacariam pela qualidade, 61,9% alegaram que haveria algum. Em relação a nomes de cursos, o que mais apareceu foi o Curso Gestão Local de Saneamento Público. Destacam-se os seguintes trechos, nos quais são explicitados programas postos em prática pelos alunos, que derivaram das suas experiências dentro da REG:

O projeto “Tuia Cheia”, assumido pelos cursistas, que trata sobre o resgate, preservação e multiplicação das sementes crioulas na produção de alimentos saudáveis e na erradicação da pobreza.

Houve projetos desenvolvidos pelos alunos do curso de Elaboração de Projetos Sociais e Siconv que receberam recursos do Governo Federal via Portal de Convênios.

Através desses comentários, podemos inferir que houve um aprendizado extra-aula que já mostrou resultados, como o projeto “Tuia Cheia”. Essas

relações são muito importantes porque, além de aumentarem a qualificação do serviço público, também trazem um sentimento de valorização e encorajamento ao servidor, que pode ser evidenciado nas declarações destes ao longo dos trechos selecionados no questionário dos servidores.

No que tange os comentários finais, estes foram sumarizados na Tabela 7 abaixo:

Tabela 7 – Comentários Finais

	FREQUÊNCIA
Vê o programa como resultado de muitos esforços conjuntos (de energia e financeiros) que foram transformados em uma rede consolidada	1
Além de oportunizar conhecimento, também abriu espaço para discussões e reflexões que corroboraram com a mudança de paradigmas. Dessa forma, a Rede Escola de Governo fortaleceu as políticas públicas de inclusão de todas e todos na mesma perspectiva social	1
Iniciativas como esta dão uma visão do Estado como comprometido com um serviço público de qualidade a todos	2
Destaca-se a organização e competência da REG	2
Orgulho de fazer parte desta Rede	2
A parceria com as Universidades permite que estas ampliem seu papel social	2
Acredita que é preciso manter a REG como um programa permanente	2
A qualificação dos servidores promovida pela Rede Escola resulta na qualificação das políticas públicas	2
A parceria FDRH-REG é uma possibilidade única para os servidores públicos realizarem formação continuada	4
Total de Respostas	18

Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente, destaca-se o fato de que todas as respostas encontradas foram positivas, o que demonstra certa unanimidade em relação à opinião dos coordenadores quanto ao potencial desenvolvido pela Rede Escola de Governo. Nos trechos analisados, a afirmação que mais se repetiu foi a de que a parceria entre as universidades e a FDRH, na realização da Rede, é uma oportunidade única para os servidores públicos realizarem uma formação continuada. Ainda, entre as demais afirmações cunhadas acima, destaca-se a que indica que “iniciativas como esta dão uma visão do Estado como comprometido com um serviço público de qualidade a todos”.

Dentro dos comentários finais, alguns se destacaram no detalhamento das interações promovidas pela Rede Escola de Governo com os coordenadores, alunos e professores. Foram escolhidos os dois principais, que estão transcritos na íntegra abaixo:

A REG está consolidada pela excelência com que conduziu todas as ações e relacionamentos com as universidades parceiras. Temos orgulho em fazer parte desta rede e de atender demandas da comunidade que fizeram toda a diferença em sua realidade. É uma outra visão de Estado, um Estado comprometido com um serviço público de qualidade e para todos.

Eu, como coordenadora, e as demais colegas envolvidas no programa acreditamos que o trabalho desenvolvido pela Rede Escola de Governo foi de fundamental importância, pois oportunizou aos servidores do estado formação continuada. Além disso, pelos relatos dos participantes nos nossos eventos, os mesmos destacaram a importância de se desenvolver programas como esse, pois além de oportunizar conhecimento também abriu espaço para discussões e reflexões que corroboraram com a mudança de paradigmas. Dessa forma, a Rede Escola de Governo fortaleceu as políticas públicas de inclusão de todas e todos na mesma perspectiva social. O governo esta de parabéns pela iniciativa.

9. AVALIAÇÃO POR PARTE DOS PESQUISADORES FINANCIADOS PELA REG

De um total de 16 pesquisadores que tiveram projetos financiados pela REG, 12 responderam aos questionários enviados. Dentre eles, a maioria (58,33%) alegou que já havia tido pesquisa financiada por recursos públicos antes da ação da REG.

Dentre as instituições das quais os pesquisadores receberam algum tipo de financiamento, a Fapergs foi a mais citada, seguida pelo CNPq. Dentre os sete pesquisadores que receberam financiamento de outros órgãos de fomento, e comparando-os com a REG, a maioria disse ser o da REG similar ou pior.

Pedimos aos pesquisadores que justificassem suas respostas à questão anterior, e as colocamos no *software* Nvivo com o fim de analisar conjuntamente trechos que evidenciassem a mesma ideia, conforme demonstrado na tabela abaixo. Percebem-se pontos em comum entre os que marcaram pior e similar, uma vez que ambos ressaltam como o principal problema o pouco tempo para a execução do trabalho.

Dentre os que apontaram como similar, destaca-se o afirmação desta pesquisadora que indica que a relação com a REG foi “[...] similar, pois as agências de fomento seguem um padrão de cientificidade e de preocupação com o bom uso do dinheiro público semelhante”. Ademais, também se destaca o atraso da entrega dos recursos, que foi apontado por muitos pesquisadores como o motivo para a não conclusão da pesquisa, uma vez que, frente ao pedido de prorrogação, este fora indeferido. O trecho selecionado abaixo resume grande parte das afirmações encontradas nos questionários dos pesquisadores, pois abrange os pontos positivos e negativos do processo, havendo uma grande coesão nas respostas.

Tive dificuldade em responder à questão anterior. Por um lado, considero que o edital de pesquisa da Fapergs-FDRH é meritório pelo teor dos temas propostos bem como seu objetivo inovador (teórico e prático relevante). A busca por integrar os diversos pesquisadores contemplados no edital o difere dos demais de que já participei. Esta ação deve ser considerada valorizada, apesar de ter trazido poucos resultados práticos (acredito que muito mais pelo curto espaço de tempo entre a homologação dos projetos e a necessidade de entrega de resultados) – dentro disso teria sido assinalado bem melhor. Portanto, sugiro que a Fapergs e a FDRH continue com esta parceria empreendendo outros editais nesta linha de gestão pública tão carente de editais relevantes como este. Com certeza, a experiência deste primeiro edital vai possibilitar que questões apontadas pelos pesquisadores por meio deste levantamento (igualmente meritório) auxiliem no aperfeiçoamento dos próximos editais. Contudo, no que se refere a questões operacionais do edital, eu teria apontado “similar/pior” na questão anterior. No que se refere ao atraso na homologação do projeto e, em especial, repasse dos recursos, foi “similar” aos demais editais dos quais já participei. Porém, o que o torna “pior” nesta categoria operacional é o fato da não prorrogação do prazo de execução do projeto mesmo com o atraso considerável de tempo no repasse de recursos. Por essa razão, foi necessário devolver (no meu caso) aprox. 60% dos recursos recebidos!! Ou seja, se por um lado o edital tem seu mérito e inovação no objeto de estudo, por outro lado fração pequena dos recursos disponibilizados puderam ser utilizados por grande parte dos pesquisadores (em reunião entre pesquisadores na Fapergs ficou bem clara esta questão).

Quando questionados se têm alguma expectativa de retorno de seu trabalho de pesquisa para o serviço público do Estado do RS, todos disseram que sim. A seguir, foram perguntadas quais seriam essas iniciativas. Dentro das respostas amplas dadas pelos pesquisadores, e ricas em informações, foi possível dividi-las em categorias distintas. Dentro destas, a afirmação que obteve a maior frequência, sendo mencionada duas vezes, foi a de que “a análise dos resultados pode auxiliar o governo na melhoria e eficácia de suas políticas públicas”. Por seu âmbito generalista, muitas outras categorias descritas entram

nesse perfil, porém especificando as áreas de atuação dentro das políticas públicas, como: o humanismo no tratamento com idosos; desenvolvimento rural; maior inclusão social; e educação ambiental. Também podemos observar a evolução do trabalho em termos acadêmicos como a menção feita de apresentações de trabalhos, qualificação de gestores e publicações de artigos e *e-books*.

Destacam-se, ainda, alguns trechos abaixo, que expressam com riqueza de detalhes os achados dos pesquisadores ao longo do seu envolvimento com a REG:

A análise dos resultados desta pesquisa pode auxiliar o governo a compreender melhor o cenário de saúde pública no estado (e nos municípios) nos últimos anos, e, a partir daí, desenvolver novas políticas públicas ou adequar as existentes de modo a ficarem mais sincronizadas com a realidade (estadual, regional e municipal), o que possibilita otimizar tempo, serviço e recursos públicos, além de oferecer serviços de melhor qualidade ao cidadão gaúcho.

E também esta outra, que destaca resultados efetivos que já estão envolvendo uma prestação de serviço aos municípios, promovendo uma continuidade dos trabalhos entre universidades e setor público e demonstrando a formação de redes de conhecimento e contato como outro aspecto relevante:

A pesquisa contemplada neste edital trata do uso de TIC na gestão pública, em especial em serviços eletrônicos ofertados ao cidadão. Acredito que os resultados parciais (já que não foi possível concluir a pesquisa no prazo, conforme apresentado no relatório técnico, mas que se dará continuidade em outras pesquisas em andamento) demonstram alguns indicativos de como podem ser aperfeiçoados tais serviços. Estes resultados estão sendo apresentados aos gestores públicos que têm se mostrado abertos e interessados na realização de parcerias com a universidade para o aprimoramento de seus serviços. Sem dúvida, esta aproximação é resultado direto desta pesquisa que trará resultados efetivos à prestação de serviço.

Quando perguntados se seriam necessárias modificações nos editais de fomento à pesquisa da REG, metade respondeu que sim, e a outra metade respondeu que não. Dentre aqueles que responderam “sim”, solicitamos que esclarecessem quais os motivos e sugestões das modificações, os quais foram agrupadas na Tabela 8 abaixo:

Tabela 8 – Se sim, quais?

	(continua) FREQÜÊNCIA
Que o orçamento contemple diárias e passagens internacionais, bem como pagamento de congressos internacionais de impacto e relevância, que tenham resultado de trabalho aceito	1

Tabela 8 – Se sim, quais?

	(conclusão) FREQUÊNCIA
Seria importante valorizar as pesquisas iniciadas nesse edital em um próximo, visto os atrasos e consequente impossibilidade de conclusão da pesquisa	1
Rever a burocracia	1
Recursos de maior montante	1
No orçamento haver a linha que contemple a contratação de tradução para resultados do trabalho para encaminhar a periódicos internacionais de relevância	1
Permissão para aquisição de bens permanentes	1
Editais que contemplem mínimo de 24 meses	3
O prazo deve contar a partir do recebimento dos recursos por parte do pesquisador (se necessário alterar o prazo de homologação via adendo)	4
Devem ser respeitados os prazos (cronograma de atividades) constantes no projeto original aprovado	4
Aumentar o Prazo para Execução	4
Total de Respostas	21

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se pode observar, a maioria das afirmações sugere um aumento dos prazos e maior respeito ao cronograma estabelecido. Ainda nesse sentido, solicita-se que os editais tenham vigência mínima de 24 meses, e que esta conste a partir do recebimento dos recursos por parte do pesquisador. Além dessas, pode-se citar a contribuição destacada no texto abaixo:

[indica que] talvez fosse **importante contemplar em próximos editais pesquisas que venham a dar continuidade às contempladas neste edital. Algo como valorizar no edital (pontos extras) estas pesquisas. Ou seja, assumindo que este edital teve seus problemas, seria importante valorizar projetos derivados desta para a sua continuidade** [visto que] a exigência de um resultado concreto nem sempre é viável no curto prazo na pesquisa acadêmica.

Dentre os comentários finais dos pesquisadores, a maior parte dos apontamentos foi positiva. Contudo, houve uma frequência maior na indicação da necessidade de diminuição de burocracias, e o apontamento de que a demora na liberação dos recursos foi prejudicial à pesquisa. Podem-se observar a compilação e a categorização das considerações finais na Tabela 9, exposta a seguir:

Tabela 9 – Considerações Finais (Pesquisadores)

	FREQUÊNCIA
Faltou comunicação da Rede Escola de Governo-FDRH com os pesquisadores, assim como não houve sintonia entre a FDRH e a FAPERGS	1
É uma iniciativa válida	1
Houve muitos ganhos para a população e para o setor público. É preciso continuar com este projeto	1
O fomento foi muito importante para impulsionar a pesquisa	1
É um ótimo programa. Deveria tornar-se uma política de Estado	1
A criação da Rede Escola de Governo foi uma inovação nos últimos anos no estado no que se refere à qualificação do ensino e pesquisa na gestão pública	1
A concessão de uma bolsa de IC proporcionou a formação de recursos humanos e a divulgação científica da temática em artigos e um TCC	1
O fomento à pesquisa fornecido pelos órgãos públicos é necessário para estimular o estudo das realidades socioterritoriais na perspectiva de envolver mais a sociedade participativa dos planejamentos políticos no estado e município	1
A participação na REG oportunizou à Instituição em que trabalho excelente oportunidade para organizar e começar trabalho sistemático com o tema Direitos Humanos	1
Necessidade de diminuição da burocracia	2
A pesquisa também contribuiu para que temas de interesse regional fossem aprofundados por pesquisadores e fossem apontadas sugestões para avanços, por exemplo, na questão da participação popular	2
A demora na liberação dos recursos atrapalhou o desenvolvimento da pesquisa	2
Total de Respostas	15

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se a consideração abaixo, como uma síntese clarificadora das afirmações feitas pelos pesquisadores, os quais, no geral, apontaram a iniciativa como válida, em maior ou menor grau, devido às dificuldades antepostas ao longo das pesquisas, sobretudo fruto do atraso nos recursos. Porém, como se pode notar, a avaliação, em grande medida, se deu de maneira positiva, com grande apoio para a instituição dessa iniciativa como uma política de Estado, e não de governo.

A criação Rede Escola de Governo foi uma inovação nos últimos anos no estado no que se refere à qualificação do ensino e pesquisa

na gestão pública. **Otimizar os recursos acadêmicos existentes nas universidades gaúchas e trazê-los para trabalhar em conjunto em prol da qualificação do servidor público trouxe melhorias visíveis aos gaúchos. Muito provavelmente a população não tenha ainda se beneficiado diretamente destas ações. Mas nenhuma ação educativa e de pesquisa obtém, em um curto espaço de tempo, resultados concretos e maduros. É preciso dar continuidade. É preciso insistir e melhorar sempre. Creio que a REG deu seu primeiro passo. É preciso que seja dado o segundo, o terceiro... Estou certa que a parceria FDRH e universidades é o caminho para este aperfeiçoamento.** Os primeiros especialistas estão sendo formados pela UERGS (curso de especialização Gestão e Democracia) e já estão apresentando em seus trabalhos medidas práticas para ajudarem a melhorar a prestação de serviço em suas áreas de atuação. Juntamente com os resultados advindos, mesmo que neste momento de forma parcial, das pesquisas fomentadas pelo edital em referência, estou certa que aos poucos estaremos visibilizando resultados concretos na gestão pública gaúcha. Mas, para tanto, é preciso dar continuidade, aprendendo com os erros e aperfeiçoando os acertos.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou os resultados de uma experiência inovadora no que diz respeito à qualificação dos servidores públicos do RS, qual seja: a criação e a implementação da Rede Escola de Governo, a qual foi avaliada, e os resultados aqui apresentados apontam como tendo sido uma experiência extremamente exitosa, mesmo com todas as suas possíveis limitações.

Os resultados apresentados demonstram quão profícua foi a REG na formação de quadros, enquanto experiência de qualificação que levou em conta os interesses da sociedade, bem como atestam uma avaliação realizada com rigor científico, a qual apontou tanto os já mencionados aspectos positivos, quanto as críticas dos beneficiados por esta iniciativa.

Acredita-se que este modelo, inédito, tenha demonstrado que a parceria com os gestores, o foco nas demandas locais, bem como a avaliação do trabalho sejam o tripé essencial para que iniciativas governamentais possam ser aperfeiçoadas, ou mesmo possam ter a base que as sustentem enquanto políticas de Estado para além da transitoriedade dos governos ou de interesses político-ideológicos.

REFERÊNCIAS

DE SANTOS, Lucíola Licínio de C. P. Bernstein e o campo educacional: relevância, influências e incompreensões. **Cadernos de Pesquisa**, n. 120, p. 15-49, nov. 2003.

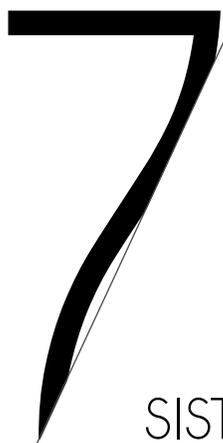
DIAS SOBRINHO, José. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional: marcos teóricos e políticos. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 1, n.1, p. 15-24, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Política de Capacitação do Servidor Público: uma alternativa metodológica à doutrina neoliberal. **Rede Escola de Governo**, Comunicação, Artigos e Publicações, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/upload/1367266226_20110526_GaudencioFrigotto%20Artigo1.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2015.

RAMOS, Marília. **Pesquisa Social**: Abordagem Quantitativa com uso do SPSS. Porto Alegre: Ed. Escritos, 2014.

// CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL //



SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: AVANÇOS E POSSIBILIDADES DE UMA EXPERIÊNCIA SUBNACIONAL

DAVI LUIZ SCHMIDT

Mestre em Educação. Diretor do Departamento de Participação da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) (2011-2014).

MARIA DA GLÓRIA LOPES KOPP

Doutoranda em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), bolsista CAPES. Chefe de Divisão do Departamento de Participação da SEPLAG (2011-2014).

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como inspiração a revista *Sistema Estadual de Participação – Construção e Desafios*¹, publicação da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG), apresentada ao final do governo Tarso Genro (2011-2014) no Poder Executivo do Rio Grande do Sul. A proposta é uma releitura crítica do material sistematizado pela equipe do Departamento de Participação Popular e Cidadã (DEPARCI)² da SEPLAG, na gestão do secretário João Motta. Reflete um olhar particular a partir de dentro da gestão. Além do registro da experiência, são pontuadas algumas considerações sobre as possibilidades de um sistema participativo no sentido da melhoria da gestão e dos serviços públicos. Os instrumentos de diálogo social criados, reformulados ou fomentados são aqui vistos como meios para a elaboração, implementação e controle de políticas públicas na perspectiva da democracia participativa. Os limites da construção do modelo participativo ficaram expostos pelo caráter de política de governo frente à atual conjuntura política de crescente contestação aos direitos individuais e coletivos consolidados, entre eles o próprio direito à participação direta da população.

A redemocratização do país nos anos 1980, a partir de um grande movimento social, conseguiu influenciar o processo constituinte e garantir no documento constitucional espaços de participação da sociedade civil na elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 afirmou o Estado Democrático de Direito e a possibilidade de gestão compartilhada nas mais diferentes áreas da esfera pública. Segundo levantamentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)³, cerca de trinta artigos do texto constitucional expressam preceitos que incentivam a gestão pública participativa. Além disso, a Constituição garantiu o exercício do poder político “por meio de representantes eleitos ou diretamente” pela população (Art. 1º CF).

Com isso, o governo central, os governos estaduais e municipais têm a possibilidade de ampliar a participação social, seja na esfera do planejamento e do orçamento público, no fomento de conselhos ou na promoção de debates de temas relevantes para a construção de uma cidadania ativa e participativa. Espaços in-

(1) RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. *Sistema Estadual de Participação – Construção e Desafios*. Porto Alegre: SEPLAG, 2014. Disponível em: <<http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/Livro.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

(2) Além dos autores, participaram da coordenação do DEPARCI Nelson Cunico e Paulo Augusto Coelho de Souza. Nas nove macrorregiões e nas 28 regiões funcionais de Planejamento, atuavam coordenadores regionais. A lista completa dos técnicos da gestão pode ser encontrada na revista *Sistema Estadual de Participação*, p. 119-120.

(3) Disponível em: <http://ipea.gov.br/pparticipacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf.pg9>. Acesso em: 15 fev. 2015.

formais de consulta, estruturas deliberativas e fiscalizadoras encontram amparo nas próprias constituições estaduais ou na Lei Orgânica dos municípios. Ao longo do processo democrático brasileiro, foram construídas muitas referências de efetivo exercício do diálogo social. Houve uma proliferação de instâncias de participação em todos os níveis da Federação. O poder público desenhou formas de relacionamento direto com as populações ou com seus representantes escolhidos em processos abertos. Esses fóruns de diálogo, construção coletiva, fiscalização e controle social são as audiências, as assembleias, os comitês gestores, os conselhos de direitos e de políticas públicas e as conferências temáticas. No entanto, a amplitude desses mecanismos está submetida às prerrogativas dos gestores públicos, que podem limitar ou estender a participação direta da população.

No período de 2011-2014, a gestão do governo do Rio Grande do Sul implementou o compromisso de “promover o desenvolvimento sustentável com equidade e participação”, conforme o Mapa Estratégico do Governo. A opção por um modelo de gestão participativa, com inclusão social, também ficou expressa na marca *Promover a igualdade faz a diferença*. A proposta participativa era associar a estrutura conselhistas – criada ao longo de várias décadas de redemocratização do país – com a experiência de discussão e decisão orçamentária de forma direta, somadas às novas tecnologias de inclusão da cidadania, mantendo o diálogo com estruturas organizadas da sociedade civil. Assim, foram rearticulados e criados novos conselhos de direitos e de políticas públicas, aprofundadas as relações com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), implementado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas e o Gabinete Digital. Para dar organicidade e fluxo a todas essas iniciativas de relacionamento entre a sociedade civil e o estado, foi instituído o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI).

Na perspectiva de aproximação da gestão pública com a cidadania, foram criadas coordenadorias regionais, novos gabinetes e secretarias de Estado. Cada órgão estadual desenvolveu estratégias de diálogo para a construção, monitoramento e avaliação de suas ações e programas. Para tanto, criaram-se departamentos e grupos de trabalho com o foco na retomada dos serviços estatais para a melhoria das condições de vida da população. No trabalho coordenado de gestão pública, foram promovidas conferências estaduais setoriais e retomados os planos plurianuais temáticos como instrumentos orientadores das políticas públicas estaduais. Esses planos foram formulados e debatidos em seminários ou em conferências, contando com a participação de indivíduos, setores interessados, conselhos e com a Assembleia Legislativa.

Já no início da gestão, o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 foi construído com a participação direta da cidadania. Mais de seis mil pessoas estiveram nos nove Seminários Macrorregionais, e doze mil manifestações foram registradas através de recursos digitais. A participação nas decisões orçamen-

tárias foi ampliada com a atuação dos coordenadores regionais da SEPLAG que articulavam fóruns de governo nas regiões e mantinham relações cotidianas com os COREDES, com organizações sociais locais e com prefeituras. No Ciclo Orçamentário de 2014, participaram mais de 1,3 milhão de eleitores.

A implementação do SISPARCI exigiu, entre outras coisas, a construção de um modelo que representasse essa integração e que pudesse orientar a aprendizagem e a gestão desses processos para atender ao programa de governo. O Sistema assumiu quatro dimensões: os diálogos sociais, a participação digital, as decisões orçamentárias e o controle social. Como destacou Tarso Genro (2013): “A gestão do Estado, no que se refere principalmente às suas políticas públicas destinadas a dar efetividade aos direitos fundamentais, é o momento mais concreto de construção do Estado Social”.

2. FORMAS DE INCLUSÃO POLÍTICA DA CIDADANIA: A CONTRIBUIÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

No âmbito da gestão pública, o Rio Grande do Sul possui tradição na participação popular e cidadã. Ao longo do período de democratização, foram criados diversos fóruns, conselhos de direitos e de políticas públicas e organizações da sociedade civil com poder de diálogo e ingerência nos rumos da gestão do estado. Um exemplo internacionalmente reconhecido é o Orçamento Participativo (OP), no qual as comunidades definem as prioridades dos investimentos públicos a cada ano. Criada em Porto Alegre, a experiência do OP completou 25 anos em 2014⁴.

No âmbito das decisões orçamentárias, os COREDES⁵ são uma experiência peculiar de prática política regional. Essas organizações descentralizadas, previstas inicialmente para ter um caráter de conselho institucional, acabaram por assumir uma estrutura de organização não governamental. Em 1998, a atuação dos COREDES possibilitou a criação da Lei da Consulta Popular, que incorporou o debate público orçamentário regional no âmbito estadual, e elegeu esses conselhos como parceiros prioritários. No final de 2014, eles estavam estruturados em 28 Regiões de Planejamento do Estado. Os COREDES se articulam com movimentos sociais, organizações da sociedade civil, associa-

(4) Para uma análise crítica dessa experiência, ver Fedozzi (2009).

(5) Esses conselhos foram normatizados pela lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.

ções de moradores, universidades e instituições públicas locais, com maior ou menor intensidade, de acordo com a orientação dos dirigentes da instituição.

O governo Tarso Genro, ao propor a implantação do SISPARCI, estabeleceu o aprofundamento da democracia participativa como um dos eixos de sua gestão. Partiu-se do diagnóstico da densidade associativa e da necessidade de dar acesso a setores tradicionalmente excluídos das decisões públicas. Decidiu-se pela realização de uma experiência original com a construção de um sistema organizado que contemplasse a relação entre os diferentes processos participativos. A proposta era estabelecer um fluxo entre os diálogos promovidos e a estrutura administrativa, na tentativa de romper com as fragmentações existentes entre as consultas, as decisões e as práticas de fiscalização e a gestão pública.

Ao mesmo tempo, para superar os limites da participação tradicional, buscou-se atrair uma nova geração de agentes sociais para a atuação em ambientes presenciais e virtuais. Por outro lado, foram sensibilizados agentes públicos para protagonizar o diálogo com a sociedade, um dos desafios da gestão participativa. De um modo geral, o quadro de servidores públicos estaduais é pouco valorizado, convive com desigualdades relevantes nas carreiras e não tem incentivo para uma sistemática qualificação profissional.

O SISPARCI compunha-se de um conjunto de instrumentos de participação, visando à atuação sistêmica em todas as suas fases desde a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, sob a responsabilidade do Poder Executivo. Dessa forma, o decreto nº 49.765/2012 apontou como diretrizes a participação direta da cidadania, a articulação entre a democracia participativa e a representativa, a manifestação da vontade popular pelo voto direto e universal na escolha das prioridades da gestão, a transversalidade na execução das políticas públicas, a presença estruturada dos serviços estaduais nas regiões do estado e a busca por maior eficiência e eficácia na execução das políticas públicas. Integrou a cidadania no processo decisório, na melhoria do serviço público e na valorização do planejamento e seu potencial de melhoria frente às tecnologias da informação e da comunicação. Protagonizou um diálogo renovador da administração pública com todos os segmentos da sociedade, explicitando o dever do estado em desenvolver políticas de proteção, inclusão social e combate à miséria, aprimorando a cidadania, a promoção da paz e os valores republicanos.

O decreto instituiu o Comitê Gestor Paritário, formado pelo governo e pela sociedade civil. A coordenação executiva governamental estava sob a responsabilidade da SEPLAG. Na perspectiva da gestão estadual, foi necessária a readequação de processos de gestão, levando em consideração o componente da participação. Na SEPLAG, foram instituídos o Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI)⁶ e as Coordenadorias Regionais.

(6) Decreto nº 49.624, de 27 de setembro de 2012, dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã.

O DEPARCI tinha as seguintes competências: (I) coordenar relações de participação da administração pública estadual com a comunidade; (II) coordenar o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã; (III) coordenar a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e execução das peças orçamentárias e das políticas públicas; (IV) estimular as relações comunitárias dos diversos órgãos da administração pública estadual; e (V) desenvolver e implementar instrumentos democráticos de participação. As Coordenadorias Regionais da Participação Popular e Cidadã atuavam nas 28 Regiões de Planejamento. O escritório regional articulava as relações entre o Poder Executivo, a comunidade e as instituições da região. No nível governamental, coordenavam fóruns regionais.

3. DIÁLOGO PARA A FORMULAÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA

Visando aprofundar a formulação conceitual e metodológica do SISPARCI, foram realizados quatro seminários internacionais⁷. Pesquisadores e especialistas debateram experiências e propostas na perspectiva do aprofundamento dos objetivos, dos desenhos de fluxos e do papel de cada órgão envolvido no processo de participação, verificando as possibilidades do planejamento governamental de longo prazo. Esses encontros mobilizaram mais de 500 participantes em cada edição. Os debatedores apresentaram práticas participativas realizadas em diversos municípios, em diferentes estados – Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo e no Distrito Federal – e em vários países – Argentina, Espanha, Estados Unidos, Itália, Portugal e Reino Unido. O governo federal teve ativa participação nas quatro edições do seminário, através do Ministério do Planejamento, da Secretaria-Geral da Presidência da República e de instituições federais de pesquisa e de financiamento. As universidades federais, particulares e comunitárias também tiveram espaço de divulgação de suas pesquisas sobre a democracia participativa e de crítica sobre as propostas para o SISPARCI. A Assembleia Legislativa foi instituição colaboradora nos quatro encontros.

O *1º Seminário* tratou das bases conceituais do Sistema⁸. Como resultado,

(7) Os registros em vídeo podem ser encontrados em dois endereços eletrônicos: <<https://www.youtube.com/user/sisparcirs?feature=watch>> ou <<http://www.participa.rs.gov.br>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

(8) O *1º Seminário* foi realizado em 24 e 25 de fevereiro de 2011; o *2º Seminário* foi realizado em 17 e 18 de novembro de 2011; o *3º Seminário* foi realizado de 03 a 05 de abril de 2013 e

o encontro indicou que o modelo do SISPARCI deveria considerar todos os formatos de participação já experimentados no Rio Grande do Sul, com a incorporação dos meios digitais, que deveriam ser vistos como instrumento estratégico da gestão pública. O 2º *Seminário* teve como proposta definir o conceito, o organograma e os objetivos do Sistema. Foi apresentado um primeiro desenho contemplando as instituições e as instâncias básicas da sua constituição. Foi apontada a necessidade de se institucionalizar o Sistema, garantindo a participação da sociedade civil e o fomento aos processos participativos no nível municipal.

O 3º *Seminário* teve como tema *mais participação, mais democracia* e enfocou a crise de representação política, a democracia participativa e os novos movimentos sociais no cenário global. Integrou o seminário encontros temáticos com diferentes grupos sociais, entre eles as gestoras de políticas públicas para as mulheres, a Rede Gaúcha de OP, os jovens e a participação social, democracia digital e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O 4º *Seminário* tratou do *futuro que queremos*, com debates sobre os grandes empreendimentos, seus impactos sociais e os avanços científicos e tecnológicos a serviço da cidadania e da qualidade de vida das populações. Na mesma perspectiva, foi apresentada a proposta *RS 2030 – uma agenda de desenvolvimento regional*.

Esses eventos garantiram reflexão teórica e prática sobre a construção do SISPARCI. Ativistas dos movimentos sociais, pesquisadores/as, agentes públicos e a população em geral tiveram a oportunidade de conhecer experiências significativas de participação direta das populações. Ao trazer os grandes temas da democracia contemporânea e da crise de representação, esses encontros ajudaram a qualificar o debate sobre as políticas e o orçamento público, a qualidade dos serviços prestados e a necessidade de ordenamento das decisões e das ações dos/as gestores/as na perspectiva da construção do Estado Democrático de Direito Social. Esses encontros, em três oportunidades, lançaram o Ciclo Anual de discussão do Orçamento do Estado (PPC). Diversas contribuições apresentadas nos eventos estão refletidas no decreto nº 49.765/2012.

4. A INTEGRAÇÃO ENTRE OS VÁRIOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO

A integração dos diversos canais de participação da cidadania gaúcha foi um dos principais desafios conceituais e práticos da construção do SISPARCI. Como conciliar os conselhos de direitos e de políticas públicas, as conferências temáticas, o Plano Plurianual (PPA), os planos plurianuais setoriais, as

o 4º *Seminário* foi realizado em 14 de março de 2014.

decisões anuais sobre o orçamento estadual (PPC) e a gestão dos fundos específicos? De que forma poderiam ser sistematizadas centenas de decisões e propostas debatidas em diferentes fóruns de relacionamento entre estado e sociedade? Como incluir setores afastados dos debates sobre políticas públicas?

A tradição conselhistas da participação social no Brasil remonta aos movimentos sociais que influenciaram a elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989. A sociedade civil reivindicava espaços de diálogo social para a formulação, implantação e avaliação das políticas públicas. A forma colegiada foi a que melhor se adequou à necessidade do processo de redemocratização e, atualmente, faz parte da gestão de diversas políticas públicas. Os conselhos são formados por representantes de entidades e de governos. Como instância de participação social, os conselhos são municipais, estaduais e nacionais e podem ter caráter consultivo ou deliberativo. Na composição da representação social e institucional, esses órgãos adquirem um desenho paritário ou de maioria da sociedade civil, desde que contemplem os setores sociais afetos às políticas públicas em debate⁹.

O governo Tarso Genro realizou um grande esforço de modernização da legislação, de melhoria da infraestrutura de funcionamento e de criação de novos conselhos. Ao final do governo, estavam em pleno funcionamento trinta e cinco conselhos estaduais, dos quais sete foram criados no período dessa gestão. São eles: Conselho de Ética Pública (2011), Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (2012), Conselho Estadual de Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndio (2013), Conselho Estadual de Esportes (2013), Conselho do Povo de Terreiro (2014), Conselho Estadual de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2014) e Conselho dos Direitos Humanos (2014).

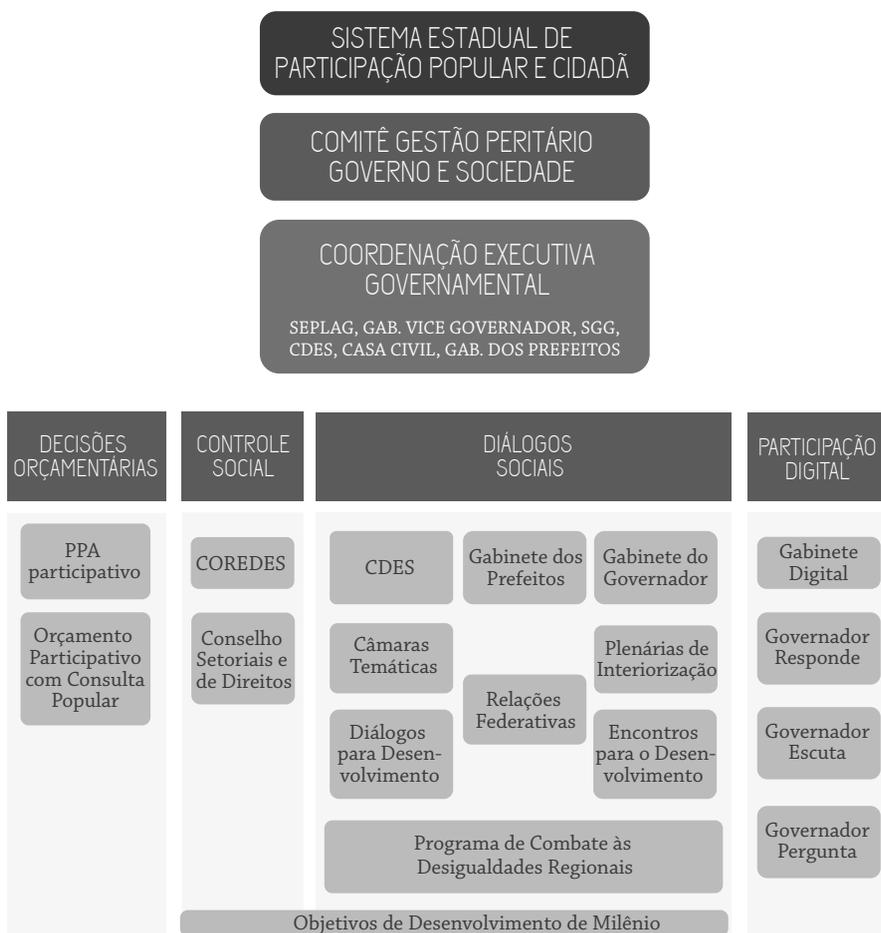
No nível regional, os COREDEs faziam parte do esforço de instituir o SISPARCI. A proposta de um recorte local de articulação das políticas públicas fez surgir os COREDEs, em 1994, dentro de uma perspectiva conselhistas. Esses órgãos deveriam constituir-se como um fórum entre governos e sociedade civil com atribuições semelhantes às dos conselhos setoriais: elaborar, colaborar para a implementação e fiscalizar. No entanto, os COREDEs passaram a coordenar o processo participativo do Orçamento do Estado, através de uma atribuição legal, a Lei da Consulta Popular. Para esse fim, contam com recursos públicos permanentes para sua manutenção e para a mobilização anual de escolha de prioridades orçamentárias.

Na perspectiva de um amplo diálogo social, foi reformulado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003. Passou a ser composto por noventa conselheiros e conselheiras, de escolha do governador, entre personalidades representativas de diversos setores sociais, com manda-

(9) Para uma análise crítica das instâncias participativas, ver Cortes e Gugliano (2010).

to de dois anos. Vinculado ao Gabinete do Governador, realizou um intensivo trabalho de concertação em diversas áreas. Buscava a pluralidade da sociedade gaúcha, em um ambiente de reflexão, trânsito de ideias e reconhecimento das diferenças na busca de consensos. O órgão teve o papel de analisar, debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul. O CDES coordenava os processos de elaboração de Cartas de Concertação, formulação de recomendações, relatórios de concertação regional e temática. Essa estrutura consultiva integrava o SISPARCI.

Figura 1 – Desenho do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã



Fonte: Rio Grande do Sul (2012).

As conferências temáticas constituem o principal espaço democrático de formulação e controle dos serviços públicos no Brasil¹⁰. Elas são uma metodologia de diálogo social e podem ter abrangência municipal, estadual ou nacional. Esses fóruns reúnem a cidadania, especialistas, organizações sociais, entidades profissionais e empresariais, prestadores de serviços e agentes públicos com o interesse comum de debater temas relevantes e apresentar propostas de criação ou melhorias nas políticas públicas. As conferências são assembleias abertas de diálogo e de controle social. Essas instâncias são convocadas pelo poder público, em um processo de conferência nacional. Mas, se alguma esfera governamental não as convocar, a cidadania organizada poderá fazê-lo. Esses espaços de participação têm inspiração nos encontros paralelos aos eventos de cúpula promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), ao longo das últimas décadas do século XX.

O planejamento, o controle e a gestão de políticas públicas passaram a ser influenciados por esses diálogos sociais ocorridos nas conferências temáticas, levando à construção de um modelo institucional com a participação dos usuários dos serviços públicos. As conferências possibilitam o debate amplo de temas, desde os assuntos tradicionais como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, criança e adolescente, até novas necessidades de elaboração de políticas específicas para determinados setores sociais como as populações de orientação sexual lésbica, gay, bissexual, travesti e transexual (LGBT), de promoção de igualdade racial, do povo de terreiro, dos povos indígenas, das pessoas idosas e das pessoas com deficiência. Algumas políticas públicas têm a periodicidade de suas conferências estabelecida pela legislação. As deliberações sistematizadas das conferências devem ser monitoradas pelos conselhos nacionais, estaduais e municipais¹¹.

A gestão Tarso Genro promoveu trinta e seis conferências estaduais. Esses fóruns elaboraram ou aprovaram planos estaduais plurianuais específicos para determinadas políticas públicas. Na área ambiental, foram elaborados instrumentos como o Plano de Recursos Hídricos, planos da Bacia Hidrográfica do Guaíba, o Plano Diretor de Irrigação no Contexto dos Usos Múltiplos da Água para o Rio Grande do Sul (PIUMA/RS), o Plano de Saneamento e o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos, retomando um debate que estava esquecido por gestões anteriores. Os outros planos atualizados foram: o Plano de Desenvolvimento do Turismo, o Plano Diretor de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, o Plano Estadual de Cultura, o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, o Plano Estadual de Logística de Transpor-

(10) Mais informações sobre o tema podem ser obtidas em Pogrebinski (2010).

(11) Um bom conceito de conferência está disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controlado-social/consocial/a-conferencia>. Acesso em: 20 jul. 2015.

tes, o Plano Estadual de Saúde e o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Tendo em conta o SISPARCI, as deliberações das conferências estaduais e dos planos plurianuais temáticos devem compor o PPA, atualizando-o anualmente. Esse conjunto de sugestões também precisa estar refletido nas diretrizes da Lei Orçamentária Anual e nos debates orçamentários, garantindo uma dinâmica de monitoramento. Assim, na perspectiva do fluxo ideal de um sistema de participação, as deliberações das conferências deveriam orientar a destinação dos recursos orçamentários a cada ano.

Visando atrair novas parcelas da população para o debate das políticas públicas, foi criado o Gabinete Digital (GD) em maio de 2011. Constituiu-se como um canal digital de diálogo através das novas tecnologias de comunicação. Na perspectiva de organização interna do governo, essa estrutura esteve vinculada ao Gabinete do Governador e, após, à Secretaria-Geral de Governo. Promovia a troca de experiências em rede e possibilitava uma ampla influência da cidadania na gestão pública. O GD promoveu consultas pela Internet e, de forma presencial, articulou debates com dinâmicas colaborativas, ampliando a participação.

No SISPARCI, o GD criou estratégias de diálogo e acompanhamento de obras públicas. Desenvolveu instrumentos como: *De Olho nas Obras*, *Diálogos Digitais*, *Governador Pergunta*, *Governador Responde*, *Governo Escuta*, que captaram sentimentos, anseios e insatisfações da população, fazendo com que as secretarias tivessem uma informação mais direta sobre suas iniciativas e não somente a partir dos tradicionais meios de comunicação, sempre influenciados por seus editoriais.

Foram realizados diálogos simultâneos entre milhares de internautas, abordando diferentes temas como o marco civil da Internet, direito autoral, feminismo e tecnologia, Copa do Mundo, oportunidades para a juventude, o papel da mídia no Golpe de 1964, o *bullying* nas escolas, o modelo de pedágio a ser adotado, a Reforma Política e as Jornadas de Junho de 2013.

5. DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS

O debate participativo do Ciclo Orçamentário anual, realizado durante os quatro anos de gestão, orientou-se por uma disposição renovada de debate com a população sobre as prioridades do investimento público. Esse processo teve como referência a prática do Orçamento Participativo do governo Olívio

Dutra (1999-2002) e a legislação em vigor da Consulta Popular¹² de 1998. O governo Tarso Genro qualificou o Ciclo Orçamentário estadual da Participação Popular e Cidadã (PPC). Foram ampliadas as audiências regionais, as assembleias municipais, os fóruns regionais, a Votação de Prioridades e o Fórum Estadual. A cada ano, o processo de mobilização, durante cinco meses, envolvia mais de um milhão de pessoas.

As audiências públicas regionais, realizadas nas 28 regiões de planejamento estadual, reuniam setores sociais organizados, lideranças locais, universidades e gestores/as para estabelecer as prioridades de acordo com as áreas definidas no Plano Plurianual (PPA). Era o momento de deflagrar a Participação Popular e Cidadã (PPC) na região e preparar as assembleias municipais. Ali eram votadas as prioridades regionais e eleitos/as delegados/as. De um modo geral, a votação regional confluía para quatro áreas, do total de quinze do PPA: saúde, educação, agricultura familiar e segurança pública. No entanto, a pressão de movimentos organizados fez pontuar outras áreas, como por exemplo, políticas para mulheres e esporte e lazer.

As assembleias municipais, realizadas em todos os municípios, cresceram em presença e em qualidade ao longo dos quatro anos. Em alguns pequenos municípios, chegaram a envolver mais da metade dos eleitores, demonstrando a vitalidade da participação. Nessa etapa, as diversas demandas da cidadania tomam forma, orientadas pelas escolhas feitas na etapa anterior, mantendo relação com os programas do PPA. A escolha de delegados/as para a formação da etapa seguinte, a dos fóruns regionais – na proporção de um/uma representante para cada 30 presentes –, em geral, privilegiava as pessoas mais fluentes em defender as demandas municipais ou aqueles/as que possuíam o melhor conhecimento histórico das demandas locais ou sobre o funcionamento da PPC.

A valorização das assembleias municipais foi objeto da *Nota Diretriz nº 27*, de janeiro de 2013. Esse instrumento de gestão, exarado pelo governador Tarso Genro, cumpria a função de orientar todo o governo frente a questões que necessitassem de maior reflexão e atuação de conjunto. Referindo-se às assembleias municipais do Ciclo Orçamentário, pontuou:

A cidadania gaúcha deverá ser convocada a se fazer presente, com a finalidade de interferir nos rumos das políticas, dos programas e

(12) Pode-se considerar a lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998 – que dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos e serviços de interesse regional – como uma resposta no campo político do PMDB à experiência de quase dez anos de Orçamento Participativo em Porto Alegre, implementado pela Frente Popular. A lei aprovada em meados de 1998, ao final do governo Antônio Britto, serviu também para os debates do processo eleitoral estadual daquele ano. O instrumento foi alterado pela lei nº 11.920, de 10 de junho de 2003, pelo decreto nº 43.858, de 1º de junho de 2005, e pelo decreto 44.416, de 26 de abril de 2006.

dos investimentos do governo gaúcho e decidir sobre obras físicas de interesse local que, se não estiverem previstas, passam a ser prioritárias para execução do governo. Deve ser espaço de participação direta, que estabeleça um nexo entre decisão e resultado material, na cidade ou região (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Após as audiências regionais e as assembleias municipais, o Fórum Regional consolidava as diversas demandas, debatidas ao longo de dois meses nas audiências regionais e nas assembleias municipais, em uma cédula regional a ser votada nos dias da Votação de Prioridades. Na cédula, o eleitorado estadual escolhia as demandas de sua região. Na votação direta realizada em cédula impressa, depositada em urnas, distribuídas em milhares de pontos de votação, ou pela Internet, participavam entre 12% e 15% dos/as eleitores/as, percentual expressivo e único em termos brasileiros. Em pequenos municípios, a participação chegou a atingir 80% do eleitorado.

O Fórum Estadual da Participação Popular e Cidadã reunia-se após a Votação de Prioridades para debater e consolidar a proposta da matriz orçamentária, a ser enviada à Assembleia Legislativa. Essa instância aglutinava lideranças sociais escolhidas nos 28 fóruns regionais. Todo o processo do Ciclo Orçamentário era orientado pelo Regimento Interno, atualizado a cada ano pela Coordenação Estadual da PPC, composta pelo governo do estado e pelo Fórum dos COREDES. Esse trabalho garantiu os consensos políticos e os acordos necessários para a tranquilidade e a consistência do método.

O Caderno de Diretrizes, também atualizado anualmente, cumpria um papel pedagógico ao facilitar as informações rompendo com o monopólio da burocracia estatal sobre temas como as finanças e as políticas públicas de cada secretaria. Durante quatro anos, o Caderno de Diretrizes levou informações gerais sobre o Orçamento do Estado e a relação entre o Plano Plurianual, organizado em programas e projetos, facilitando escolhas qualificadas, e o conhecimento mais aprofundado sobre a situação financeira do Estado.

O Ciclo Orçamentário apresentou inovações nesse período. Uma delas foi a adoção do chamado *Campo 2* na cédula de votação. A partir de 2013, além dos programas e projetos, passaram a ser elencados temas de caráter estratégico. Assim, propostas mais abrangentes e que necessitassem de recursos ao longo dos anos também poderiam ser priorizadas pela população da região, que influenciava, dessa forma, parcela mais significativa do orçamento. Outra inovação se refere ao uso da etapa da Votação de Prioridades para finalidade diversa que não exclusivamente a decisão sobre o Orçamento do Estado. O Regimento Interno¹³ de 2013 e 2014 autorizou a realização de outras consultas.

(13) Indicamos o Regimento Interno de 2014. Disponível em: <www.participa.rs.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2015.

Em seu artigo 30º, constava: “A Coordenação Estadual e/ou as Coordenações Regionais poderão autorizar a realização de consultas relativas a temas de interesse da sociedade, juntamente com o processo de votação da PPC”.

Esse novo item do Regimento Interno resultou dos acontecimentos de 2013, quando as manifestações de rua impactaram a política nacional. A pauta das Jornadas de Julho precisava ser contemplada no Ciclo Orçamentário. Era oportuno buscar a participação dos manifestantes nas 497 assembleias municipais que discutiam demandas estaduais, mas poderiam também debater propostas para as cidades. Aos poucos, aumentou o coro da cidadania gaúcha e brasileira que canalizou as demandas das mobilizações na necessidade de uma reforma política. Assim, com a perspectiva oferecida pela Votação de Prioridades, realizada em todos os municípios, foi aprovada uma consulta sobre o tema da reforma política, constituída de quatro questões¹⁴, colocadas junto às cédulas de votação do orçamento. Mais de 500 mil pessoas participaram.

No Brasil, há pouca prática de realização de consultas dentro ou fora do processo eleitoral. Um dos raros exemplos é o de 2012, quando eleitores de Roraima e Rondônia dentro do processo eleitoral, responderam a três plebiscitos locais acerca da criação, desmembramento e mudança de nome de municípios, no pleito que elegeu prefeitos e vereadores. A primeira consulta popular nacional por meio de referendo foi realizada em janeiro de 1963, há mais de 50 anos. Na época, o eleitorado brasileiro foi às urnas para decidir sobre a manutenção do regime parlamentarista, que então vigorava, ou a volta do presidencialismo. Venceu o presidencialismo¹⁵. Esse mesmo resultado foi obtido 30 anos depois, em um novo plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, realizado em abril de 1993. Nesta ocasião, foram considerados o regime monárquico ou republicano e o sistema parlamentarista ou presidencialista. Venceu a República presidencialista.

(14) Foram quatro perguntas com opções. 1. Quanto à Reforma Política: Sou a favor de realizar uma Reforma Política. Sou contra uma Reforma Política – a favor de deixar como está. 2. Como deve ser feita a Reforma Política: Pelo Congresso, com os atuais deputados e senadores. Pelo próximo Congresso, a ser eleito em 2014. Por uma Constituinte exclusiva, com representantes eleitos para esse fim, com prazo definido. 3. Quanto ao financiamento das campanhas eleitorais: Deve ser custeado por recursos públicos. Deve ser custeado por recursos privados. Deve ser misto (continuar como hoje: fundo público e privado). 4. Quais os temas que você considera mais importantes. Reforma do Sistema Eleitoral e do financiamento das campanhas. Transparência e comportamento ético dos agentes públicos e privados. Nova divisão de recursos entre a União, Estados e Municípios. Maior participação da população nas decisões públicas.

(15) Tribunal Superior Eleitoral. Plebiscito sobre forma e sistema de governo completa 20 anos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>>. Acesso em: 05 maio 2013.

6. A INTEGRAÇÃO SISTÊMICA

A proposta do Sistema Estadual de Participação Cidadã (SISPARCI) precisou lidar com questões complexas. Algumas das perguntas feitas eram: Como integrar um conjunto de iniciativas diferenciadas, com diversos tempos de duração, com estruturas administrativas de governo e órgãos da sociedade civil organizada? Como conciliar experiências participativas desenvolvidas ao longo de décadas e processos inovadores com modernas tecnologias de pesquisa e registro de opinião? Para apresentar respostas a esses questionamentos, em maio de 2013, foi publicado o decreto nº 50.336 que instituiu um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de elaborar proposta de normatização do Comitê Gestor Paritário (CGP) entre a administração pública estadual e a sociedade civil no âmbito do SISPARCI¹⁶.

Esse GT reuniu técnicos da SEPLAG, da SECDES e do Gabinete Digital, e representantes do Fórum dos COREDES, dos conselhos de direitos e de políticas públicas e da Rede Brasileira e Gaúcha de Orçamento Participativo¹⁷. Um dos resultados desse GT foi identificar e diagnosticar processos participativos existentes no nível estadual e que se relacionavam com o conceito do SISPARCI. Alguns resultados foram publicados na revista *Sistema Estadual de Participação – Construção e Desafios*.

Podemos destacar, nos debates realizados pelo GT, a existência, em pleno funcionamento, de um conjunto de instrumentos participativos que atuavam fortemente na elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas desenvolvidas no Rio Grande do Sul, conforme apontado anteriormente. O desafio era integrar esses processos, criar novos e estabelecer um desenho de convergência para aprimorar as políticas públicas estaduais. Nessa medida, a proposta era instituir um Comitê Gestor Paritário, com capacidade técnica e administrativa, para sistematizar esse conjunto de diálogos sociais. O CGP deveria convergir essas sugestões, decisões e iniciativas participativas para os fóruns de decisão orçamentária e para os órgãos de implementação de políticas públicas, as secretarias e fundações do Estado.

(16) Instituiu grupo de trabalho com a finalidade de elaborar proposta de regimento interno de normatização com vista à implantação do comitê gestor paritário entre a administração pública estadual e a sociedade civil no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/LegislaçãoEstadual.aspx>>. Acesso em: 5 maio 2015.

(17) Formaram o GT: Maria Eunice Araújo (SECDES), Davi Luiz Schmidt (SEPLAG), Roselani Maria Sodrê da Silva (Fórum dos COREDES), Célio Piovesan (Rede Brasileira e Gaúcha de Orçamentos Participativos), Miguel Montaña (Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional/CONSEA). Convidados: Luiz Carlos Damasceno Júnior e Uiraporã Maia do Carmo. Apoio técnico SEPLAG: Márcio Teixeira e Maria da Glória Lopes Kopp.

O diagnóstico do GT SISPARCI enumerou mecanismos que atuavam no sentido de preparar e qualificar a decisão pública que, em sua maior parte, é implementada por atribuição do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Assim, a ação pública, quanto mais democrática, mais sensível está para empregar recursos e esforços orientados pela participação social, ou seja, informada pelas prioridades das populações atendidas pelas políticas. Os processos participativos apontados acima, e outros tantos executados pelas secretarias de Estado na gestão Tarso Genro, atenderam à orientação do diálogo social para a definição de obras e serviços, com o intuito de assegurar a justiça social. A participação popular foi entendida no sentido da decisão de prioridades, da modelagem da política, dos tempos necessários de implementação e do controle dos resultados.

Para que as demandas das conferências temáticas, das reuniões ordinárias dos conselhos de direitos e de políticas públicas, das sugestões dos COREDES e do CDES pudessem ter tratamento técnico especializado nas secretarias de Estado, seria necessário sistematizar e acompanhar esses diálogos sociais, contribuindo para uma síntese positiva através de propostas para as políticas públicas. O GT SISPARCI fez sugestões para um Plano de Ação visando: a) integrar os órgãos participantes do SISPARCI com tecnologias comuns de registro e fluxo de informações das decisões participativas (banco de dados); b) fortalecer as assembleias municipais da PPC como fórum de articulação participativa dos recursos públicos no nível municipal, estadual e federal; c) estabelecer critérios para a representação governamental nos conselhos de direitos e de políticas públicas e criar uma escola de conselhos, com o intuito de fortalecer e empoderar esses conselheiros; d) atender com melhor infraestrutura os conselhos de direitos e de políticas públicas; e) considerar os documentos produzidos pelo Fórum dos COREDES-RS, CDES, conselhos de direitos e de políticas públicas e as resoluções das conferências, buscando uma síntese comum que pudesse ser monitorada e efetivada.

A 2ª *Carta de Concertação* CDES, de 2013, na dimensão político-democrática, recomendou seis medidas ao SISPARCI. Entre elas, destacamos: a “qualificação dos processos participativos existentes e consolidação do Sistema de Participação Cidadã como política de Estado, preservando seu caráter criativo e aberto”; e a efetividade para a “formulação, implantação e avaliação de políticas públicas”, com a tarefa de “articular suas diferentes instâncias, potencializar seu caráter dialógico, ser cumulativo nas suas decisões, ser deliberativo no âmbito de suas competências”. Foi grifada a necessidade de compatibilização de um único mapa de regionalização para as diversas secretarias. Naquele momento, existiam 28 Regiões de Planejamento utilizadas pela SEPLAG, e várias outras formas de agrupamento regional. Cada secretaria estabeleceu critérios

e orienta a política regional de acordo com o seu desenho. Por vezes, como no caso da Secretaria da Saúde, atende a critérios nacionais.

Em 2013, o SISPARCI recebeu o reconhecimento internacional como modelo de excelência do serviço público pela Organização das Nações Unidas (ONU). Em atividade promovida no Reino do Bahrein, o governo do estado recebeu a distinção por realizar uma contribuição criativa que promove a melhoria e a eficiência da administração pública. Esse Prêmio ao Serviço Público é um concurso anual, onde a ONU destaca o papel e o profissionalismo, dando visibilidade ao serviço público.

7. A PROPOSTA DE UM SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A integração dos processos participativos é uma tendência que se fez presente junto aos movimentos sociais e em diferentes partes do Brasil. A prefeitura de Canoas (RS), por exemplo, adotou a política de Sistema Municipal de Participação Popular e Cidadã, relacionando dez instrumentos de diálogo direto entre a gestão pública e a cidadania¹⁸. Frente a um crescente anseio por participação social e política, o governo federal tomou a iniciativa de propor um Sistema Nacional da Participação Social, a partir da extensa relação de processos participativos¹⁹ implantados nas últimas décadas pelos movimentos sociais e pelos governos democrático-populares. No *site* da Presidência da República encontram-se informações bastante significativas sobre a participação social em nível federal. Segundo essa fonte, entre 2003 e 2007, 87 conferências nacionais reuniram mais de sete milhões de participantes. Foram apontados 120 conselhos nacionais, entre os quais 40 com a presença significativa de representantes da sociedade civil. Ao lado dessas estruturas, existem 270 ouvidorias públicas federais que possibilitam a relação entre a cidadania e o governo.

Dessa forma, para consolidar as instâncias de participação, em 2012, a Secretaria-Geral da Presidência da República propôs aos secretários estaduais de Planejamento ampliar, qualificar e integrar os processos existentes e dar

(18) Prefeitura Municipal de Canoas. Instrumentos de Participação Popular e Cidadã. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br>>. Acesso em: 3 maio 2015. Essa iniciativa teve início na gestão do prefeito Jairo Jorge desde 2009.

(19) Sobre os conselhos nacionais, pode ser consultado o seguinte endereço: <http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Livro_Consehos_peq.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2015.

abertura às novas formas de expressão. Essa integração se referia aos níveis federal, estadual e municipal. A Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) do Rio Grande do Sul, na gestão do secretário João Motta, integrou uma comissão de elaboração do documento Compromisso Nacional pela Participação Social, que foi submetido a uma consulta pública via Internet, que forneceu as bases para o decreto nº 8.243/2014, da Política Nacional e do Sistema Nacional de Participação Social.

O Compromisso Nacional teve como propósito colher a adesão de estados e municípios, convidando-os a reconhecer a participação social como estratégia de democratização das decisões sobre as políticas públicas. O Rio Grande do Sul aderiu em 27 de novembro de 2013. No texto, o objeto do Compromisso visa:

[...] estabelecer as diretrizes para o fortalecimento do diálogo entre Estado e Sociedade Civil e a adoção da participação social como método de governo, com vistas à consolidação da democracia participativa e à criação e ampliação de seus mecanismos no Brasil.

O decreto federal foi elaborado a partir desse debate nacional com os estados e municípios, como Canoas e Porto Alegre, e assinado pela Presidenta da República em 23 de maio de 2014. A proposta era: “promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento”. Portanto, cumpria-se uma etapa esperada pelos movimentos sociais e pelos governos estaduais e municipais comprometidos com a ampliação e integração de processos participativos. As reivindicações expressas nas conferências nacionais e nos conselhos de direitos e de políticas públicas necessitam uma discussão articulada nacionalmente, para ganhar em qualidade, até se tornarem propostas de políticas públicas a serem apresentadas ao Parlamento.

Estranhamente, seguiu-se uma forte reação ao decreto, expressa por parlamentares e pela grande imprensa. Em 29 de maio de 2014, o editorial do jornal O Estado de São Paulo trouxe o título “Mudança de regime por decreto”²⁰. Em 4 de junho, o mesmo periódico deu espaço para um de seus articulistas escancarar a manchete: “Um decreto abre o caminho da servidão”. Na sequência, o jornal Zero Hora se juntou ao coro, com um editorial de 13 de junho de 2014: “Aparelhamento do Governo”²¹. Setores do Congresso também criticaram o decreto alegando invasão de competência, embora a Constituição

(20) Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

(21) Editorial de ZH de 13 de junho de 2014. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/opiniozh/2014/06/13/editorial-aparelhamento-do-governo/?topo=13,1,1,,13>>. Acesso em: 2 ago. 2015.

Federal, como já referido, tenha cerca de trinta artigos que estimulam a participação direta da população.

Thamy Pogrebinski, em artigo na revista Carta Capital²², em 19 de junho de 2014, intitulado “Não há representação sem participação”, afirma que o Sistema Nacional de Participação Social tende a revigorar a democracia participativa e fortalecer o Congresso Nacional. Segundo suas pesquisas, representação e participação têm-se reforçado mutuamente, a ver pela influência exercida pelas conferências nacionais sobre os projetos de lei e as leis aprovadas nas últimas décadas. Portanto, as razões da resistência à iniciativa do governo federal com o decreto do Sistema Nacional de Participação não se relacionam com o conteúdo da proposta, uma vez que nenhuma nova instância foi criada. A crítica corresponde a ideologias elitistas que consideram a política como um lugar para poucos.

8. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que a participação social qualifica a tomada de decisão por parte dos gestores e dos legisladores. Quem toma as decisões públicas precisa orientar-se pelas demandas das populações beneficiadas com as políticas. São essas populações que têm o interesse e a capacidade de exercer o controle social sobre os investimentos públicos e a qualidade dos serviços. O valor da participação social está na contribuição da cidadania para os assuntos relevantes do Estado. As decisões devem contemplar a alocação de recursos suficientes para a execução das propostas demandadas. Os participantes devem dispor de informações substanciais para garantir uma escolha qualificada.

A participação escreveu uma história profícua nas últimas décadas no Brasil, que guindaram a democracia brasileira a um outro patamar. Por isso, todas as tentativas de avanço malsucedidas, todos os retrocessos e fraquezas identificados têm constituído a matéria-prima para a ação da cidadania que, neste momento, é convidada a defender esse patrimônio democrático. A Carta Magna autoriza claramente os avanços propostos pelo decreto federal nº 8.243/2014 e, por outro lado, desautoriza os setores que se perfilam contra seus termos.

O patamar atingido no Rio Grande do Sul de elaboração participativa do orçamento estadual deve ser preservado e melhorado, através da atualização da Lei da Consulta Popular, na direção de uma Lei do Sistema Estadual

(22) Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>>. Acesso em: 11 maio 2015.

de Participação Popular e Cidadã, e de um SISPARCI que contemple, além das instâncias apresentadas, um Sistema de Ouvidorias ágil e com capacidade de intervenção nos serviços públicos prestados pelo estado. Nessa perspectiva, o Fórum Estadual da PPC possui grande potencialidade para constituir um grupo amplo e representativo da sociedade gaúcha capacitada para realizar um diálogo qualificado com os gestores estaduais. A atualização da legislação da Consulta Popular poderá romper com o exclusivismo que algumas entidades e órgãos de governo implementam no Ciclo Orçamentário. Ampliar o leque de parceiros, com o alargamento das funções da participação, poderá contribuir para atrair novos agentes sociais para a organização do processo da PPC.

REFERÊNCIAS

CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, mai./ago. 2010.

FEDOZZI, Luciano J. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (Orgs.). **Participação, Democracia e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009, v. 1, p. 204-228. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa/biblioteca-1/arquivos/Democracia%20participativa%20lutas%20por%20igualdade.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2015.

GENRO, Tarso. **Administração pública e gestão compartilhada com a sociedade civil**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 3, 2013, Brasília. (Palestra). Brasília, 23 maio 2013. Disponível em: <www.tarsogenro.com.br>. Acesso em: 20 mar. 2015.

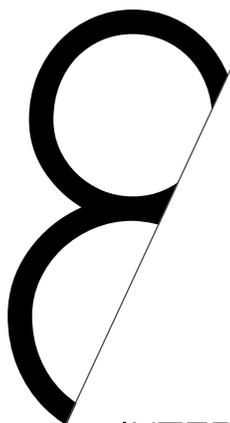
POGREBINSCHI, Thamy (Coord.). **Projeto Pensando o Direito**. Sumário Executivo – Relatório de Pesquisa – Entre Representação e Participação: as Conferências Nacionais e o Experimentalismo Democrático Brasileiro. Rio de Janeiro/Brasília, DF: IUPERJ/PNUD/SAL-MJ, 2010. (Série Pensando o Direito, n. 27). Disponível em: <<https://thamypogrebinschi.files.wordpress.com/2014/10/publicac3a7c3a30-mj-pnud-confer-3aancias-nacionais.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2015.

POGREBINSCHI, Thamy. Novo decreto: não há representação sem participação. **Carta Capital**, 19 junho 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>>. Acesso em: 11 maio 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Gabinete do Governador. **Nota Diretriz nº 27**. Janeiro de 2013. (Documento interno do governo do Estado do Rio Grande do Sul).

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã**. Porto Alegre: SEPLAG, 2012. Disponível em: <http://www.rs.gov.br/download/sistema_de_participacao.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Sistema Estadual de Participação** – Construção e Desafios. Porto Alegre: SEPLAG, 2014. Disponível em: <http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/Livro.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2015.



INTERNET, REDES SOCIAIS
DIGITAIS E AS NOVAS
POSSIBILIDADES PARA
A PARTICIPAÇÃO DA
SOCIEDADE EM PROCESSOS
DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: O CASO DO
GOVERNO DO RIO GRANDE
DO SUL (2013/2014)

VINICIUS WU

*Secretário-Geral de Governo do Rio Grande do Sul
(2013-2014).*

1. INTRODUÇÃO

As últimas décadas têm registrado uma expressiva expansão do campo de conhecimento das políticas públicas no Brasil. Assim como em boa parte do mundo ocidental, o questionamento da ação estatal – embalado pelas crises do *Welfare State*, dos regimes de economia planificada e, mais recentemente, da própria agenda neoliberal – vem ensejando, no país, uma ampliação do escopo de pesquisas voltadas à compreensão dos fenômenos que incidem sobre a capacidade do Estado em desempenhar suas funções públicas. É nesse contexto que se desenvolveu uma abundante literatura nacional a se ocupar dos temas do monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Fortemente influenciada pelos estudos norte-americanos sobre *policy analysis* e *policy making*, a literatura brasileira empenhada na compreensão e análise do funcionamento da máquina estatal tem, frequentemente, dialogado com a teoria do ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), que busca estabelecer uma compreensão abrangente das relações entre os ambientes social, político e econômico e as dinâmicas que presidem a tomada de decisões no setor público (STONE, 1988).

Segundo o modelo proposto por autores como Kingdon (1994), Frey (2000) e Kelly e Palumbo (1992), a ação do Estado pode ser dividida em uma sequência de fases que, *grosso modo*, correspondem aos momentos de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas (FREY, 2000). Teríamos, portanto, uma sequência de fases a compor o *policy cycle*, o que tornaria possível o desenvolvimento de análises específicas a respeito de cada uma das etapas do processo político-administrativo do *Estado em ação*¹.

A essa perspectiva sequencial do desenvolvimento das políticas públicas têm sido contrapostas visões alternativas, que apontam em uma direção pretensamente cumulativa, contínua, dinâmica e mais afeita ao envolvimento de atores não governamentais nos processos de tomada de decisão e de avaliação das ações do Estado (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1988). As críticas feitas à teoria do *policy cycle* questionam o modelo sequencial e ordenado proposto por autores como Kingdon (1994), argumentando em favor de um processo mais flexível, complexo e interativo.

Em que pesem suas limitações, o referencial teórico do ciclo tem possibilitado um conjunto expressivo – e bastante rico – de pesquisas que visam ao esclarecimento de diversos aspectos do processo de tomada de decisões e de inúmeras outras questões relacionadas à elaboração e à implementação de políticas públicas. Dentre os itens observados no âmbito da teoria do *policy cycle*,

(1) Expressão criada por Jobert e Muller (1987).

interessa-nos, especialmente, a fase da avaliação das políticas.

Cumprir recuperar, por oportuna, a advertência feita por Ala-Harja e Helgason (2000), que alerta para a inexistência de um consenso referente à conceituação dos processos de avaliação de políticas públicas. Contudo, importa aqui, preliminarmente, ressaltar a relevância que o tema adquiriu no contexto de proliferação dos estudos da área de políticas públicas, observado nos últimos anos no Brasil (ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003).

Também no bojo do desencantamento frente à ação estatal – e reforçada pelo ceticismo em soluções baseadas na confiança excessiva no mercado –, vimos se desenvolver, nas últimas décadas, uma vasta literatura a revisitar o tema da participação política da cidadania nos negócios públicos (HABERMAS, 1997; AVRITZER; SANTOS, 2002; MANIN, 1997).

Sem pretender proceder a uma revisão de toda a literatura sobre o assunto, interessa assinalar que foi nesse contexto que emergiram experiências práticas e reflexões a respeito da presença efetiva da sociedade civil na totalidade do “ciclo de políticas públicas”, permitindo a ampliação da ideia de controle social sobre o Estado.

Esse ambiente proporciona, ainda, a emergência do conceito de empoderamento – *empowerment* –, advogando o protagonismo da sociedade nas decisões públicas como forma, inclusive, de promover o aumento da eficácia da ação estatal (GOHN, 2004). E, finalmente, a própria noção de *accountability* veio a compor o vocabulário da administração pública brasileira e dos estudos que se debruçam sobre seu funcionamento, o que guarda relação direta com o debate a respeito da democracia brasileira nos anos seguintes à supressão do regime militar (CAMPOS, 1990).

Paralelamente, assistimos, nas últimas décadas, a um crescente número de abordagens interessadas em verificar se e em que medida a Internet e outros mecanismos digitais poderiam contribuir para a superação do tão propalado déficit de participação política que acomete boa parte das democracias liberais contemporâneas (GOMES, 2011; BEST; KRUEGER, 2005; MARQUES, 2008).

Não demoraria até que o uso das novas mídias digitais fosse percebido como uma oportunidade para o aumento da transparência do Estado, bem como para o estabelecimento de novas formas de responsabilização dos agentes políticos. Além disso, já têm sido amplamente visitados os experimentos que, apoiados no uso intensivo das novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs), buscam favorecer “os controles cognitivos e legais do Estado (objeto) por parte do cidadão (sujeito)” (GOMES, 2011 p. 29).

Nos últimos anos, muitos esforços foram desenvolvidos no sentido de promover e analisar experiências relativas à participação social nos processos

de formulação e definição de políticas públicas, mas ainda há um largo espaço para pesquisas voltadas à análise de iniciativas de participação durante a execução das políticas e, em especial, nos seus processos de avaliação.

Cumprir refletir, portanto, a respeito da atenção que o poder público tem dado aos processos compartilhados de avaliação das políticas, fundamentais ao aumento da efetividade nos processos de participação social.

O presente artigo visa contribuir com a reflexão a respeito do uso potencial da Internet e das redes sociais digitais para o desenvolvimento de estratégias voltadas à democratização dos processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Para tanto, será analisada a experiência do governo do Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2013 e 2014, organizada em torno do Gabinete Digital (GD) e, mais especificamente, da ferramenta De Olho Nas Obras, que buscou disponibilizar informações gerenciais através dessa plataforma de comunicação digital, bem como receber *inputs* da sociedade que pudessem enriquecer o processo de análise de políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo rio-grandense.

Pretende-se, a partir do caso em tela, apontar como as redes sociais digitais podem contribuir para o aumento da transparência e da *accountability* nos processos de avaliação de políticas.

A iniciativa do governo gaúcho pretendeu estabelecer uma conexão direta entre o trabalho de monitoramento e avaliação e o diálogo social mediado por novas mídias digitais. Trata-se de uma experiência pioneira, que merece ser analisada em suas singularidades à luz de aprendizados adquiridos por outras iniciativas semelhantes no Brasil e no mundo.

2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro da teoria do *policy cycle*, a última fase do ciclo é a avaliação. Não encontraremos um consenso referente ao tema da avaliação de políticas públicas, conceito aberto a inúmeras formas de apropriação, admitindo várias definições, algumas, inclusive, contraditórias (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Há diferentes interpretações relativas a essa etapa, mas, em geral, a avaliação é vista como um instrumento a orientar a tomada de decisões ao longo de todas as fases do ciclo. Ou seja, não se trata de um estágio final e desconectado dos demais. Tampouco refere-se, meramente, à avaliação de resultados de uma determinada política.

Para Garcia (2001), a avaliação é uma operação, através da qual podemos julgar o valor de uma iniciativa governamental tendo como ponto de partida um quadro referencial ou um padrão comparativo previamente definido. Ela pode ser, ainda, como um esforço para se constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação realizada com a finalidade de obtê-lo.

Outros autores, como Jean-Claude Thoenig, dão ênfase ao fornecimento de informações, uma vez que a avaliação estaria orientada para a ação prática (THOENIG, 2000). A atenção à produção de informação e dados, torna-se possível pela avaliação, também é compartilhada por Aguilar e Ander-Egg (1994), que a definem como uma forma de pesquisa social aplicada.

A avaliação de políticas públicas também costuma ser classificada de diferentes formas. Uma tipologia bastante difundida nos estudos sobre o tema distingue as avaliações *ex-ante* das *ex-post*.

Resumidamente, as avaliações *ex-ante* se debruçam sobre o levantamento de necessidades, a prospecção de dados e a análise de factibilidade, visando à tomada de decisões e à definição de um *ponto de partida* para o desenvolvimento de políticas públicas que permita comparações futuras (DRAIBE, 2001). Já as avaliações *ex-post* são as que ocorrem concomitantemente, ou após, a implementação de determinada política, e podem ser divididas em avaliações de “processo” ou de “resultados”.

Outras classificações são apresentadas por autores como Arretche (2003), que estabelece três modalidades de avaliação: a) avaliação política; b) análise de política pública e; c) avaliação de políticas públicas. O fato é que muitos estudos a respeito dos processos de avaliação se debruçam sobre as diferentes maneiras de classificá-las (FARIA, 2005), e boa parte dessa produção teórica enfatiza o aspecto do *timing* (se ocorre antes, durante ou depois de sua implementação) para ordenar os processos de avaliação de políticas públicas (COTTA, 2001).

Interessa especialmente ao presente capítulo a classificação proposta por Ala-Harja e Helgason (2000) e, mais especificamente, a ideia de *avaliação intermediária* ou *formativa*, que é aquela conduzida durante a implementação de um programa, visando à melhoria da gestão e o aperfeiçoamento de determinada política.

A democratização e o aumento da transparência nos processos de avaliação de políticas públicas despontam como um dos desafios ao aperfeiçoamento das estratégias interessadas na promoção da participação social na gestão pública.

Portanto, a análise de iniciativas voltadas ao envolvimento da cidadania nas diferentes etapas que compõem o ciclo das políticas públicas torna-se, cada vez mais, relevante em virtude da necessidade de se aprofundarem e aprimorarem as estratégias de participação social.

3. O LUGAR DAS REDES SOCIAIS E DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO NA DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Não foram poucas as vozes a manifestarem entusiasmo frente ao potencial *democratizante* das tecnologias da informação e da comunicação em relação aos processos de tomada de decisões no âmbito do setor público. Autores como Dunleavy (2006) chegaram a sugerir, inclusive, a emergência de uma nova doutrina de administração pública, qual seja, a Governança da Era Digital, com base na integração de diversas funções governamentais, na radical digitalização dos procedimentos administrativos e em uma visão holística da administração pública, voltada ao atendimento das necessidades dos usuários. O fim desse tipo de governança seria a plena identificação entre os serviços públicos e seus usuários, além do aprofundamento de uma perspectiva participativa para a administração pública, na qual a cidadania pudesse, de fato, exercer o controle sobre o aparato estatal.

Nos anos 1990, os debates sobre as possibilidades de uso da Internet para fortalecer ou aperfeiçoar mecanismos de participação da sociedade na gestão pública foram marcados por grande entusiasmo. Muitos estudos se debruçaram sobre o potencial das novas tecnologias da informação e da comunicação para a abertura de novas possibilidades democráticas (CASTELLS, 1997; GROSSMAN, 1995).

Não demoraria, no entanto, a se desenvolver uma literatura alternativa que busca apontar, por outro lado, as inúmeras dificuldades à realização da perspectiva apontada por autores como Dunleavy (2006).

Em trabalhos organizados por Jane E. Fountain (2001) e Darrel M. Weste (2005), por exemplo, encontraremos advertências bem conscientes a respeito dos inúmeros constrangimentos que experiências contemporâneas de governo têm encontrado para aplicar o potencial renovador das TICs no âmbito da administração pública. Fatores como cenário organizacional, grupos de interesse, limites orçamentários e apego a rotinas e a procedimentos consagrados incidem, sobremaneira, no rebaixamento das possibilidades de transformação, democratização e ampliação da transparência no setor público a partir do uso de Tecnologias de Informação e Comunicação. As “instituições profundas” – procedimentos, rotinas e padrões cognitivos construídos durante longos anos

– conformam um freio poderoso às mudanças institucionais com base no uso intensivo de novas tecnologias no âmbito da administração pública.

Ruediger (2003), apesar de otimista em relação ao potencial das novas tecnologias na construção de mecanismos de governança que promovam relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil, não deixa, entretanto, de reconhecer os imensos entraves para os gestores públicos na promoção de uma transição de uma estrutura institucional muitas vezes marcada por processos e rotinas ineficientes, excessivamente burocratizados e avessos à integração, para outros que visem ao aumento da capacidade de coordenação e comunicação, que incluam padrões claros de eficiência e *accountability* e que tenham repercussão não apenas nos serviços prestados, mas também na estrutura que suporta esses serviços, com níveis altos de qualidade na informação provida (RUEDIGER, 2003).

Não obstante essas preocupações, fica o reconhecimento de que a democratização e a modernização da gestão pública permanecem como desafio central à recuperação da legitimidade do Estado e à recomposição de sua capacidade de promover a cidadania e o fortalecimento da democracia na Era Digital. Ademais, as tecnologias digitais permitem a abertura de novas possibilidades de experimentação democrática.

Creio que seja oportuno recuperar a advertência feita por diversos autores de que os Estados que não levarem em conta essa tendência correm o risco de ficar para trás no desenvolvimento e no aprofundamento do processo democrático no século XXI (POSSAMAI, 2011).

4. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE EM PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL

Desenvolvida a partir do ano de 2011, a Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME) do governo gaúcho organiza o gerenciamento dos programas e projetos estratégicos de governo do Estado do Rio Grande do Sul. Vinculada à Secretaria-Geral de Governo, ela permite o monitoramento centralizado da implantação das principais políticas públicas do governo estadual, bem como a análise diária da execução orçamentária e a identificação de entraves ao

andamento de projetos definidos como prioritários.

A SME – cujo desenvolvimento envolveu equipes da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Companhia de Processamento de Dados do RS (PROCERGS) – vem sendo aperfeiçoada pelo corpo técnico e político do Executivo estadual, procurando obter maior capacidade de acompanhamento e avaliação do desempenho das políticas públicas executadas pelas áreas finalísticas da administração.

Em 2013, a preocupação com o envolvimento da sociedade civil nos processos de monitoramento e análise de políticas públicas organizadas em torno da SME passou a ter prioridade a partir da aproximação à outra experiência desenvolvida pelo governo gaúcho, o Gabinete Digital.

Lançado em 2011, enquanto canal de diálogo e participação social apoiado no uso da Internet e das novas tecnologias da informação e da comunicação, o Gabinete Digital consolidou-se, entre 2011 e 2014, como uma das mais significativas experiências de democracia digital – ou governo aberto – de que se tem registro no país, fato atestado pelas diversas premiações recebidas desde 2011, incluindo o Prêmio *Bank Beneficiary Feedback Awards*, concedido pelo Instituto do Banco Mundial, e o Prêmio *ao Serviço Público* da Organização das Nações Unidas (ONU). O Gabinete Digital teve como objetivo incorporar novas ferramentas de participação, oferecendo diferentes oportunidades ao cidadão de influenciar a gestão pública e exercer maior controle social sobre o Estado.

A experiência do Gabinete Digital vem sendo relatada e analisada por um significativo conjunto de pesquisas acadêmicas especializadas, interessadas na prospecção de iniciativas de governo voltadas ao aumento da transparência e da *accountability*, bem como da participação política nas decisões públicas através de meios digitais².

A aproximação entre a Sistemática de Monitoramento Estratégico e o Gabinete Digital deu origem à ferramenta De Olho Nas Obras, que busca disponibilizar, de maneira inteligível, um conjunto de informações gerenciais a respeito das obras relacionadas aos projetos estratégicos do governo do estado, além de – ao mesmo tempo – recolher insumos da cidadania para a qualificação da informação, indispensável ao trabalho de análise e monitoramento das políticas públicas.

Foram necessários três meses de um intenso trabalho de prospecção de iniciativas e de pactuação interna até que a versão *beta* da ferramenta De Olho Nas Obras pudesse ser disponibilizada ao público. Inicialmente, um número reduzido de obras (sete) foi organizado na plataforma, possibilitando aos ci-

(2) Uma boa relação de trabalhos acadêmicos sobre a experiência do Gabinete Digital encontra-se disponível em: <www.gabinetedigital.rs.gov.br/resultados/>. Acesso em: 3 jul. 2015.

dadãos interessados a verificação do seu andamento e o acesso a informações gerenciais, antes restritas aos gestores, além de abrir a possibilidade do envio de “registros de evidência” (fotos, vídeos, comentários) que posteriormente seriam utilizados na análise interna das políticas públicas.

Em meados de 2014, praticamente todas as obras relevantes do governo do estado estavam disponibilizadas na plataforma, ultrapassando uma centena e compondo um mosaico bastante abrangente das intervenções públicas do Executivo no território rio-grandense.

Desde o início, buscou-se desenvolver uma plataforma “amigável”, de fácil acesso, que disponibilizasse linguagem inteligível e uma metodologia acessível a qualquer cidadão interessado no processo de monitoramento das obras relacionadas na plataforma. Também houve uma preocupação permanente com o *design*, desde sempre fundamental para o sucesso de iniciativas de democracia digital, conforme observado por autores como Gomes (2011).

Partiu-se do pressuposto de que era preciso ofertar informações densas e estruturadas, mas igualmente compreensíveis pelo público leigo. Afinal, conforme alerta Moretti (2012), processos dessa natureza devem se afastar da prática comum da burocracia no que tange ao uso da comunicação. É preciso utilizar um tipo de linguagem clara, facilmente compreensível e livre dos vícios técnicos gerenciais, que reforçam o afastamento da inteligência governamental da realidade social.

As linguagens utilizadas pela plataforma, inclusive com forte apelo à linguagem audiovisual, foram um aspecto bastante positivo em termos de concepção e desenvolvimento de uma plataforma de compartilhamento de dados e informações com elevado grau de complexidade.

A ferramenta também atentou para a busca de processos que permitam o estreito contato com a sociedade para a aquisição de conhecimentos indispensáveis ao processo de avaliação orientado pela perspectiva da colaboração. O recebimento de vídeos, fotos e comentários feitos diretamente na ferramenta possibilita aos gerentes de projeto a verificação da maneira como a sociedade percebe o andamento da execução dos projetos monitorados e permite a identificação de eventuais *gaps* de informação, bem como a correção de rumos mediada pelo relacionamento com os beneficiários das políticas.

A plataforma De Olho Nas Obras permite o compartilhamento de informações em algumas das redes sociais digitais mais populares no Brasil, como o Facebook e o Twitter. Este é um aspecto decisivo para a facilitação do acesso e da disseminação de informações: redes sociais digitais possuem grande penetração no Brasil, em diferentes grupos e classes sociais, e se configuram enquanto um dos mais importantes vetores de acesso à Internet.

No entanto, se os processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas do governo do Rio Grande do Sul passaram a contar com um canal – dinâmico, acessível e sintonizado com as novas tendências em termos de comunicação digital – inteiramente dedicado à promoção da colaboração entre governo e sociedade, por que então esse processo avançou tão pouco em termos práticos, e por quais motivos a ferramenta De Olho Nas Obras não obteve uma acolhida expressiva por parte da população gaúcha?

A questão torna-se ainda mais instigante se considerarmos que, em outras iniciativas, o Gabinete Digital logrou um significativo êxito em termos de envolvimento e participação da sociedade. Afinal, foi através do Gabinete Digital que o governo gaúcho organizou as maiores consultas públicas digitais realizadas até o presente momento no Brasil. Além disso, em 2013, o governo do RS realizou audiências públicas digitais através do GD que contaram com a participação de centenas de milhares de pessoas – e isso ocorreu durante as mobilizações populares de junho daquele ano, as quais, como se sabe, questionaram fortemente as instituições públicas do país.

Muitos argumentos podem ser mobilizados para que se compreenda a baixa participação da sociedade no processo proposto pela ferramenta De Olho nas Obras. A começar pelo período no qual a ferramenta foi ao ar, pouco antes das mobilizações de junho de 2013. Toda a estrutura e a atenção do governo gaúcho se voltaram para o atendimento das questões suscitadas pelos protestos, que tiveram bastante força no estado.

Além disso, a própria divulgação e o trabalho de publicização da iniciativa ficaram comprometidos, inicialmente em função dos protestos e, num segundo momento, pelo calendário eleitoral.

Quando a versão final do De Olho Nas Obras foi disponibilizada ao público, em março de 2014 – com a correção de diversas falhas em sua base tecnológica –, o estado já se encontrava em meio ao processo de preparação para as eleições do mesmo ano, o que, em função da legislação eleitoral, tornava impossível o investimento em publicidade governamental, indispensável à promoção da iniciativa.

Portanto, a baixíssima publicização da iniciativa foi, seguramente, um aspecto decisivo para explicar a baixa adesão da população local ao experimento analisado por este artigo.

Todavia, há de se considerar, ainda, outros fatores, tais como a resistência de parte dos gestores diante de um processo tão intenso de compartilhamento de informações que, até então, ficavam restritas aos debates internos do governo.

As dificuldades encontradas para a “internalização” de certos procedimentos exigidos pela ferramenta também foram decisivas para que houvesse

certa morosidade na alimentação de dados e informações, o que pode ser fatal em uma plataforma digital.

Naturalmente, o ambiente político, marcado pela disputa eleitoral, também contribuiu, sobremaneira, para que a iniciativa do Executivo recebesse pouca acolhida pelo público em geral, uma vez que qualquer estratégia de disseminação da plataforma terminaria sendo percebida como propaganda de cunho eleitoral.

5. CONCLUSÃO

A experiência analisada aqui ainda carece de exames mais adensados, algo que não foi à pretensão do presente artigo. Como mencionado anteriormente, já há uma interessante produção acadêmica em torno da experiência do Gabinete Digital do governo do Rio Grande do Sul, mas pouco se avançou em relação à análise da tentativa de aproximação desse canal de participação social, mediado pelas tecnologias digitais, à estrutura de monitoramento e análise de políticas públicas, que motivou a estruturação da ferramenta eletrônica De Olho Nas Obras.

A descontinuidade do experimento, em função da alteração do comando do Executivo estadual, é um elemento desmobilizador, mas não impeditivo de futuras análises mais abrangentes.

Seguramente, os aspectos mais interessantes a serem analisados são o desenho institucional proposto e a plataforma eletrônica em si, que carregam um elevado grau de pioneirismo. A base tecnológica construída parece ser mais consistente do que muitas outras semelhantes esboçadas país afora. Além disso, os esforços para a adoção de uma linguagem e de uma identidade visual acessível e agradável ao usuário merecem registro.

Claro que há outros aspectos a serem observados e que permitiriam uma explicação mais abrangente para a baixa adesão à plataforma por parte da população gaúcha. Certamente, poderão ser encontrados diversos constrangimentos à iniciativa já documentados em outras experiências de uso das tecnologias da informação e da comunicação para promover transparência em processos de tomada de decisão no setor público.

As “instituições profundas” de Jane Fountain (2001), com todo seu potencial de conservação das estruturas de poder construídas durante décadas – ou até mesmo séculos –, incidem profundamente sobre o desenvolvimento de iniciativas da natureza do De Olho Nas Obras.

O estudo sobre as motivações para a baixa efetividade de experiências que visam tornar mais transparentes e participativos os processos de avaliação intermediária ou formativa (ALA-HARJA; HELGASON, 2000) pode servir de base para que novas experimentações evitem reproduzir eventuais equívocos e distorções previamente documentados.

Por fim, cumpre reconhecer que o êxito de iniciativas dessa natureza depende, em grande medida, de sua capacidade em contribuir para mudanças culturais no setor público, que resultem no aumento da *accountability* e na incorporação de práticas mais afeitas aos princípios republicanos.

É preciso, portanto, investir na formação de um novo perfil de gestores, visando a uma mudança cultural de grande envergadura, que nos torne capazes de superar toda a herança patrimonialista, clientelista e antirrepublicana que, em última análise, está na base da formação do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARRETCHE, Marta. 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, 2003.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

BEST, Samuel J.; KRUEGER, Brian S. Analyzing the representativeness of internet political participation. **Political Behavior**, v. 27, n. 2, p. 183-215, 2005.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr. 1990.

CASTELLS, Manuel. **The Rise of the Network Society**. Oxford: Blackwell, 1997.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. **Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government**. Nova York: Oxford University Press, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FOUNTAIN, J. E. **Building the virtual state**. Washington DC: Brookings Institution, 2001.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, jun. 2000.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A. **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004.

GROSSMAN, Lawrence K. **The electronic republic: reshaping democracy in the information age**. New York: Viking, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1997.

KELLY, Rita M.; PALUMBO, Dennis. Theories for Policy Making. In: HAWKESWORTH, Mary; KOCH, Maurice (Orgs.). **Encyclopedia of Government and Politics**. London/New York, v. II, p. 643-655, 1992.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 1ª ed. New York: Addison-Wesley Longman, 1994.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.

MANIN, Bernard. **Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e internet: meios e oportunidades de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). 2012. 272 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Democratização do Estado na Era Digital**: e-participação no ciclo de políticas públicas. 2011. 75 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. **Implementación**. Cómo expectativas concebidas em Washington se frustan em Oakland. Cidade do México: Fondo de Cultura, 1998.

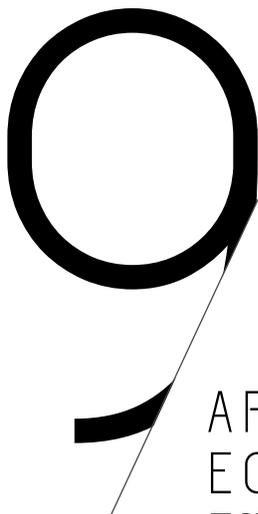
RUEDIGER, M. A. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 6, p. 1257-1280, nov-dez. 2003.

STONE, Deborah. A. **Policy, Paradox and Political Reason**. Glenview: Scott Foresman, 1988.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24. 2003.

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.

WEST, D. M. **Digital Government**: Technology and Public Sector Performance. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.



9

A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA
E CONTROLE SOCIAL NO
ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL NO PERÍODO DE 2011-2014

JULIANA BOTELHO FOERNGES

Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Assessora Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS).

1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresentará o processo de estruturação da política de transparência e controle social desenvolvido no Estado do Rio Grande do Sul durante os anos de 2011-2014. Coube à Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência da Casa Civil, instituída pela lei estadual nº 13.601/2011, a implantação e a articulação institucional e interinstitucional de políticas de transparência, acesso à informação e controle social. O embasamento teórico está ligado à dimensão participativa da democracia, reforçando a ideia de que quanto maior a abertura do Estado, maior será a participação dos cidadãos na gestão pública. Passando por uma análise de como a transparência interage com as teorias de democracia, sempre pelo viés da partilha e controle do poder público pelos cidadãos, ressalta-se o cenário político e normativo, que permitiu aos governos inserir na agenda política a temática da transparência e da participação com a regulamentação da Lei de Acesso à Informação pelo governo federal.

Serão, também, descritos os mecanismos de transparência e acesso à informação desenvolvidos no período de 2011-2014, que foram reunidos e centralizados no portal Central do Cidadão¹, tornando-se este um espaço de interação entre governo e cidadão com compartilhamento de informações. Isso posto, traduziu-se numa política de transparência na gestão pública, como resultado, o permanente combate à corrupção, com o mais efetivo dos controles, que é exercido por cada um dos cidadãos.

2. FUNDAMENTO TEÓRICO: A TRANSPARÊNCIA, A PARTICIPAÇÃO E A DEMOCRACIA

A transparência é um elemento do regime democrático, e não há divergência teórica sobre o fato de que o governo da democracia deve ser público em público (BOBBIO, 2000). Que pertença à “natureza da democracia” o fato de que “nada pode permanecer confinado no espaço do mistério” é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias (BOBBIO, 2000, p. 98).

Este estudo se filia à concepção de Bobbio (2000) de que a democracia consiste no governo do poder visível. Com base nessa premissa, busca-se, neste

(1) Disponível em: <www.centraldocidadao.rs.gov.br>. Acesso em: 4 jul. 2015.

trabalho, identificar e avaliar a quais noções da teoria democrática está melhor associada uma política de transparência. Em duas visões mais abrangentes, é possível pensar em modelos de regime democrático que priorizem a participação dos cidadãos. Em um deles, essa participação se dá não só em todas as etapas da gestão pública, como também, efetivamente, na tomada de decisões – o que é relevante para essa visão, já que vai além da formalidade da transparência. O outro modelo, o da democracia liberal, também valoriza a ideia do tornar público, mas entende que o dever de disponibilizar informações é suficiente para o controle do cidadão, cabendo ao Estado ser responsivo e promover o *accountability*.

Diante disso, é interessante confrontar uma definição predominantemente procedimental da democracia com uma visão mais participacionista, a fim de delinear questões que permeiam essas diferentes visões, como competição pluralista, mediação de interesses, disputa das elites, especialização da atividade política e a própria representação.

A visão minimalista da democracia atualizada e fortalecida por Schumpeter (1961) na década de 1940 compreende os cidadãos médios como incompetentes para assuntos públicos (HELD, 1987). Essa visão absorve a concepção burocratizada de Weber (2009) que definiu a democracia como uma seleção natural de líderes competentes.

Já a teoria de burocracia racional-legal de Max Weber auxilia na compreensão do aparelho estatal que demanda transformação, visto que a política de transparência interfere nas relações de poder da estrutura estatal. Um dos dilemas dessa teoria está relacionado ao conceito de “*segredo oficial*”. Ao enfrentar o parlamento, a burocracia, levada pelo seguro instinto de poder, luta contra qualquer tentativa daquele de conseguir o conhecimento através dos seus próprios peritos ou por meio de grupos de interesse (WEBER, 2009).

A democracia participativa, por sua vez, prevê ações que superem a mera escolha de líderes competentes. Nessa perspectiva, desenvolvida por Avritzer (1994), a participação política desempenha um papel crucial na redescoberta de práticas societárias.

Somando-se a isso, Marques (2014, p.15) afirma:

[...] Sabe-se que determinadas ferramentas de comunicação digital podem servir a diferentes valores à ideia de democracia. Um portal através do qual seja possível acessar os salários dos servidores públicos, ao mesmo tempo em que oferece um formulário para denunciar o recebimento ilegal de dinheiro por parte dos agentes do estado [sic], tende a favorecer tanto a transparência quanto a participação. Dror (1999) acredita que apenas adianta pensar em mecanismos mais aprofundados de transparência se eles estiverem associados com oportunidades de participação e de interferência no processo de produção da decisão política.

Considerando que o acesso à informação constitui-se numa realidade efetiva e se configura como requisito tanto para atender aos preceitos de prestação de contas de viés liberal, quanto aos da participação e controle social, tem-se a necessidade de formatação de um arranjo institucional que operacionalize o direito à informação.

Além disso, na medida em que o exercício do direito à informação necessita de uma base institucional clara para concretizá-lo e de serviços organizados na interface entre o Estado e a sociedade civil, isso o aproxima de um direito social, com todos os desafios decorrentes (CEPIK, 2013).

O marco legal desse acesso à informação faz com que haja uma mudança de paradigmas nas relações de poder e autoridade burocrática, visto que a regra é fornecer a informação independentemente de qualquer justificativa por parte do cidadão. Isso define a necessidade de novos arranjos, tanto no interior da administração, quanto na ação dos grupos societários que disputam influência nas esferas de decisão, especialmente nos modelos de democracia deliberativa e participativa. A sociedade civil e a participação aparecem como elementos-chave em agendas diversas de reforma da democracia: como, por exemplo, aquelas do aprofundamento da democracia (*deepening democracy*), da transparência e controle social das instituições políticas (*social accountability*), do fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública (*empowered participation*), da democracia deliberativa e, é claro, nas literaturas da democracia participativa e da própria sociedade civil. Obviamente, existem diferenças de ênfases, focos e distinções analíticas nessas agendas; todavia, é fácil identificar traços compartilhados que, conectados à ideia de participação e a certa compreensão da sociedade civil, exercem efeitos de bloqueio sobre a possibilidade de se conceber a ação dos atores societários e as dinâmicas participativas em termos de representação política (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

O referencial teórico acima apresentado, a afirmação da vontade política e a participação da sociedade foram decisivos na materialização de tal política, que resultou no sistema de gestão de ética, controle público e transparência, o qual se materializa pela Central do Cidadão.

3. DA CONSOLIDAÇÃO POLÍTICA E NORMATIVA SOBRE TRANSPARÊNCIA

A Constituição Federal de 1988 cria a base para a regulamentação e para mecanismos de controle social sobre o Estado. Assim sendo, em maio de 2012

foi sancionada a lei federal nº 12.527, de novembro de 2011, que regula o direito constitucional de acesso à informação, impondo sua observância a todos os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – às esferas de governo e às entidades sem fins lucrativos que recebam recurso público.

Cabe referir que a lei de acesso à informação representa um avanço para a democracia brasileira. Sua relevância se dá na medida em que, para sua aplicação, torna-se necessária uma profunda transformação cultural na administração pública brasileira, bem como uma confrontação entre as relações de poder e autoridade burocrática consolidadas no Estado.

O direito à informação obriga os agentes públicos a fornecer informações contidas em documentos públicos que eles tenham gerado, obtido, adquirido, transformado ou conservado, de acordo com o que garante a lei. Esse direito, portanto, inverte a lógica atual da administração pública, porque dispensa o cidadão de fundamentar o interesse na solicitação de informação.

Outro aspecto importante que decorre da lei é, justamente, possibilitar uma nova forma de relação entre governo e cidadão, por meio de compartilhamento de informação. E, nesse contexto, o governo do RS regulamentou o direito de acesso à informação, resultando na publicação do decreto estadual nº 49.111, de 16 de maio de 2012, que regulamenta, no âmbito da administração pública estadual, a lei federal nº 12.527 e cria a Comissão Mista de Reavaliação de Informações da Administração Pública Estadual (CMRI).

Quanto ao aspecto político, cabe referir que esta temática ganha destaque a nível nacional quando da convocação, pelo governo federal em 2010, da Conferência Nacional da Transparência e Controle Social (CONSOCIAL).

A partir disso, o Estado do Rio Grande do Sul convocou a etapa estadual da CONSOCIAL, que possibilitou uma ampla discussão entre poder público, sociedade civil e membros de conselhos de políticas públicas sobre transparência, acesso à informação, controle social, avaliação dos conselhos de políticas públicas e formas de prevenção e combate à corrupção. Com efeito, esse processo conferencial contribuiu para que política de transparência fosse construída de forma colaborativa com a sociedade gaúcha, uma vez que tal temática foi discutida e debatida diretamente com a sociedade.

Na sociedade atual, além disso, estabelece-se uma nova trama conceitual da teoria democrática, assim como novas percepções e distintos apoios ao cidadão na valorização da democracia e da vida cívica, exigindo-se maior abertura do Estado para a participação da sociedade.

Portanto, esse arcabouço normativo e político sobre o direito à informação exige uma nova postura da administração pública para possibilitar sua concretização a partir de mudanças em procedimentos administrativos, no

desenvolvimento de ferramentas que aprimorem a prestação de serviços, na disponibilização de informações para os cidadãos e na formação de servidores públicos e agentes sociais.

E, nesse contexto, a transparência, a participação e a colaboração estão integrando a agenda política mundial, com aumento do número de países que vêm implementando mecanismos para fortalecer padrões de “governo aberto”. Isso pode ser constatado na formação e consolidação de iniciativas de governo aberto a nível mundial, tal como a *Open Government Partnership*².

Em vista do exposto, abertura de governo significa que os órgãos governamentais devem ser transparentes e devem prestar contas da gestão pública correspondente; devem estar abertos à participação da sociedade em todas as etapas do ciclo de políticas públicas e buscar a colaboração de atores sociais distintos, capazes de auxiliar o governo no alcance de suas metas finalísticas.

4. A CENTRAL DO CIDADÃO E AS FERRAMENTAS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

O governo do RS, no período de 2011-2014, teve vontade política de transformar a regulamentação do acesso à informação em uma política de Estado. Como resultado disso, foram criadas soluções para radicalizar a transparência, aumentar a interação e a participação do cidadão, dar mais visibilidade às informações sobre os atos de governo e formar servidores e agentes sociais para atuar nessa temática.

Para desenvolver tal política pública, foi desenvolvida uma estratégia estruturada em quatro eixos de atuação – I) institucional; II) normativo; III) formação; e IV) comunicação –, a qual redesenhou os processos, as estruturas governamentais e o papel dos servidores públicos, de forma a institucionalizar e regulamentar a matriz de competência e de responsabilidade frente às exigências da Lei de Acesso à Informação.

Por meio dessa iniciativa, o governo do RS constituiu uma estrutura de governança de transparência e de acesso à informação, com vistas à execução de tal política, formando e consolidando a rede de gestores. No final de 2014,

(2) Iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social.

mais de 230 servidores estaduais integravam a referida rede presente em todos os órgãos estaduais, dando sustentação ao atendimento dos pedidos de informação e manifestação oriundos dos cidadãos.

Para possibilitar a padronização dos procedimentos no Executivo estadual, foi desenvolvida uma solução completa de tecnologia da informação e comunicação que resultou no “Sistema LAI” para automatizar o *BackOffice* e implementar o fluxo eletrônico, *workflow*, tramitação interna ao governo.

Com essa estratégia, foi possível constituir uma rede de colaboração entre os órgãos estaduais, todos com o mesmo objetivo: executar, no Poder Executivo estadual, a política de transparência e de acesso à informação.

É interessante ressaltar que a construção dessa política ocorreu de forma colaborativa, plural e participativa, envolvendo-se um conjunto de atores que integram desde o poder público, os conselhos de políticas públicas, as universidades, as organizações sociais, os sindicatos até os próprios cidadãos.

Com a consolidação, na Central do Cidadão, dos serviços de informação, dos mecanismos de apresentação dos dados públicos e de educação cidadã, iniciou-se um novo ciclo de relacionamento entre o governo e a sociedade gaúcha, com mais transparência e mais participação.

Nesse único portal são disponibilizados os canais: **Serviço de Informação, Denúncia e Ouvidoria**. Portanto, essa centralidade facilita o acesso a esses canais, caso seja do interesse do cidadão solicitar informação sobre algum recurso público, reclamar da prestação do serviço público e denunciar alguma irregularidade de que tenha conhecimento ou condutas contrárias à ética e à lei praticadas por servidores públicos estaduais.

Outro benefício importante é a facilidade para acesso aos diversos canais virtuais de manifestação pela centralização em um único portal. Isso gera conveniência e melhor usabilidade para a sociedade, eliminando a necessidade de conhecimento da estrutura do governo. O encaminhamento, ao órgão governamental responsável, do pedido de informação ou manifestação deve ser tratado nos processos internos do governo, por meio da rede de gestores locais, liberando o cidadão desse ônus.

A Central do Cidadão está estruturada de duas formas: presencial e virtual, visto ser necessário que haja essas duas possibilidades para que o cidadão possa optar por qual seja mais conveniente ao exercício do seu direito, não podendo haver hierarquização entre elas.

Outro aspecto que tem relevância na execução de tal política é o **processo de formação de servidores públicos e agentes sociais**, e, para isso, a Rede Escola de Governo, coordenada pela Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Estado, desenvolveu um programa de formação em gestão

de políticas públicas para a cidadania, participação e responsabilidade social.

Essa formação está vinculada a dois eixos fundamentais: o reconhecimento da necessidade de fortalecer os canais e os instrumentos que garantam o direito do cidadão de ser informado dos atos de gestão, e, ao mesmo tempo, o investimento em formação, que proporciona aos servidores públicos o conhecimento necessário para informar, revelar e dialogar com a sociedade.

Somando-se a isso, foi desenvolvida a **Cartilha de Acesso à Informação Virtual**, com informações de como os cidadãos podem utilizar os canais oferecidos para possibilitar o exercício do controle sobre os atos da administração pública. A Cartilha também é usada para divulgar e comunicar os conceitos e as ferramentas existentes para a promoção da transparência.

Outra dimensão deste trabalho foi fazer com que as informações não fossem oferecidas na forma de repositórios, estáticas, complexas e de difícil acessibilidade, mas sim, ao contrário disso, que fossem compreensíveis, qualificadas, universais e acessíveis aos cidadãos. Para possibilitar isso, foram utilizadas as bases de dados relacionadas a gastos públicos, diárias, convênios e servidores públicos que estavam em dados abertos e foi desenvolvida uma ferramenta inovadora, o **Mapa da Transparência**, para apresentação desses dados.

Logo, a qualificação da forma de dar transparência aos dados públicos resulta da maneira em que se permite uma nova forma de visualizar os dados governamentais referentes àqueles temas, e, nesse sentido, dos diversos tipos de gráficos (*tree maps*, rosca, barras) e das informações geolocalizadas, em uma ferramenta digital, com design intuitivo e interativo. O grande volume de dados e informações sob a guarda do governo deve ser publicado em uma linguagem acessível e de fácil compreensão pela sociedade.

Utilizar a tecnologia da informação e comunicação também contribuiu no desenvolvimento dessas ferramentas inovadoras, visto que permitiu uma integração entre diversos sistemas de informação e a atualização de forma automática dos dados do mapa. Ao mesmo tempo em que há a disponibilização de informações governamentais pela ferramenta Mapa da Transparência, são oferecidos canais para que o cidadão possa solicitar, complementar ou esclarecer informações disponíveis, ou não, e denunciar fatos sobre malversação do uso do recurso público ou irregularidades.

Finalmente, a diferença mais importante a ser destacada refere-se à possibilidade de o cidadão ter acesso às informações públicas e, ao mesmo tempo, utilizar os canais de informação, ouvidoria e denúncias para participar como fiscal e controlador das políticas e das ações da gestão pública. Essa conduta contribuirá com um controle mais efetivo e eficaz para prevenir e combater a corrupção.

O incremento dos pedidos de acesso à informação e das manifestações, por meio dos canais virtuais e presenciais específicos, geraram impacto na transparência ativa, ou seja, melhorias na divulgação de informações governamentais de forma pró-ativa.

Além disso, foi desenvolvido o portal de dados abertos para facilitar a busca, o uso e o cruzamento de dados em formato aberto e acessível por máquina.

No que se refere à definição de quais dados devam ser divulgados em formato aberto, foi constituído o **Comitê Gaúcho de Dados Abertos**, que é composto pelo poder público, universidades, sociedade civil, um espaço que possibilita a elaboração conjunta das diretrizes da política de transparência.

Para fomentar o processo de comunicação entre governo e cidadãos, foram criados os **Diálogos Virtuais**, que são um espaço para a construção de conhecimento coletivo e disponibilização de debates na *web*, por meio de ferramentas como fóruns, *chats* e documentos colaborativos, contribuindo para gerar maior laço de confiança entre cidadãos, gestores e servidores públicos.

Por último, com base na experiência de implantação da política relacionada à Lei de Acesso à Informação, o governo do estado, por meio do **Programa RS Transparente**, fomentou municípios gaúchos a adotarem as medidas para ampliar a transparência e o controle social de seus atos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A síntese que destaco, como resultado dessa política, é o reconhecimento internacional concedido à Central do Cidadão, em 2014, pela Organização das Nações Unidas (ONU), ressaltando-se a importância de aliar a transparência a mecanismos de participação social. O impacto da implantação da Central do Cidadão consistiu na mudança gradual da cultura e dos procedimentos na administração pública para a abertura de informações e no acompanhamento da gestão por parte dos cidadãos.

Além disso, a Central do Cidadão resultou na potencialização da transparência e do controle social, o que contribuiu para um governo mais resolutivo e democrático, bem como reduziu significativamente o espaço para a ocorrência da corrupção. Por fim, a transparência, a participação e a democracia, combinadas entre si, consolidam a dimensão pública do Estado.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise específica do Caso Brasileiro. In: _____ (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CEPIK, Marco. Direito à Informação: Situação Legal e Desafios. **IP. Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 02, n. 02, p. 42-56, 2000. Disponível em: <<http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/direitos-da-cidadania/texto-13-2013-direito-a-informacao.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

HELD, D. **Models of democracy**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1987.

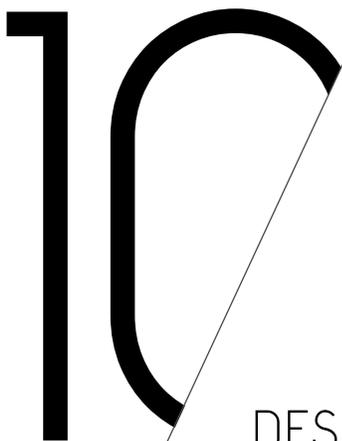
LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

MARQUES, F. P. J. A. Internet e Transparência Política. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 23, 2014, Belém. **Anais...** Belo Horizonte: COMPÓS, 2014. Disponível em: <http://compos.org.br/encontro2014/anais/Docs/GT05_COMUNICACAO_E_POLITICA/artigoformatadocompos2014-gtcomunicacaoepolitica_2173.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2015.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

WEBBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UNB, 2009.

// PERSPECTIVAS //

A large, bold, black number '10' is positioned on the left side of the page. A thin, light gray diagonal line starts from the top right corner and extends downwards to the left, passing through the right side of the '0'.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA MELHORAR A GESTÃO PÚBLICA

FERNANDA COSTA COREZOLA

Socióloga da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Diretora do Escritório de Gestão Intensiva (EGI) até 2014.

AIDA GRIZA

Socióloga da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Sociologia (UFRGS).

Este texto nasce da vontade de abordar de modo conjunto todas as grandes etapas do ciclo de gestão pública e de identificar, sem exauri-las, algumas questões que, se enfrentadas, poderiam colaborar para promover resultados das políticas públicas, em geral, mais efetivos à sociedade.

Ele se constitui numa espécie de agenda propositiva que pontua e propõe temas e questões para qualificar ou melhorar as etapas de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e controle social das políticas públicas no Rio Grande do Sul.

Evidentemente que não se constrói a crítica e não se propõem recomendações sem partir das experiências concretas, e, neste caso, em seguimento ao conjunto de esforços narrativos e analíticos deste livro, este artigo trata de desafios não superados na gestão Tarso Genro no Estado do Rio Grande do Sul e de perspectivas que ficaram desenhadas e quase em linha de produção, caso ele houvesse permanecido à frente do Executivo.

É preciso dizer que o texto não expressa a opinião coletiva ou consensuada das lideranças do governo referido, mas sim a opinião dos autores, em que pese parte das análises aqui apresentadas tenha sido discutida e compartilhada com um conjunto de servidores públicos e de gestores.

Como entendemos que as perspectivas de gestão não são descontextualizadas dos pressupostos político-programáticos de um governo, cabe registrar, em primeiro lugar, que um dos elementos viabilizadores da execução de boa parte das políticas de gestão que serão referidas foi a observância pelo governo de um pressuposto político. Este, após vários anos em que o foco da atenção foi a consolidação fiscal, entendeu que o papel do Estado era estimular a retomada do crescimento econômico para enfrentar um ambiente fiscal restrito e melhorar a qualidade dos serviços públicos. A estratégia da administração teve como objetivos: aumentar a taxa de crescimento de investimento, emprego e renda; promover o desenvolvimento regional; eliminar a pobreza extrema; e fortalecer a participação cidadã.

O estímulo ao crescimento sustentável por meio da captação de investimentos foi direcionado aos setores de transporte, educação, saúde, segurança e desenvolvimento do setor privado. E essas intervenções foram apoiadas por melhorias na gestão do setor público, na gestão ambiental e na prestação de serviços. A diretriz estratégica não foi cortar, mas sim investir, direcionar a arrecadação para o custeio dos serviços e buscar meios de captar recursos de investimento para dinamizar o estado, implementando uma agenda abrangente de desenvolvimento.

Em segundo lugar apontamos quais as premissas que entendemos imprescindíveis e que devem ser incorporadas por todos os gestores para promo-

ver mudanças mais sustentáveis e profundas com vistas ao desenvolvimento do estado:

- i. Adotar o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões: social (educacional e cultural), político-institucional, econômica, ambiental, em todas as áreas governamentais;
- ii. Promover a participação e a gestão social do desenvolvimento;
- iii. Territorializar as políticas, programas e projetos e as estruturas de governo e de gestão social;
- iv. Fortalecer a cooperação e a articulação federativa, principalmente na relação político-administrativa com os municípios;
- v. Acelerar as entregas e o desenvolvimento de políticas públicas à sociedade; e
- vi. Assegurar as entregas de serviços e obras públicas com muito mais qualidade à sociedade.

Dito isso, vamos seguir nossa avaliação e nossas proposições seguindo o ciclo de gestão. Vamos abordar o planejamento, a execução, o monitoramento, a avaliação e o controle social das políticas públicas.

I. COMEÇAMOS PELO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS

Houve avanços nas capacidades técnicas e também nos resultados de planejamento estratégico nos últimos quatro anos no Rio Grande do Sul. Em 2011, foi elaborado o Mapa Estratégico de Desenvolvimento do Estado, que estabeleceu, conforme já abordado neste livro, um conjunto de eixos organizadores das políticas e buscou articular os temas e as políticas setoriais de modo transversal. Os conceitos estruturadores de sustentabilidade, equidade e participação deveriam subsidiar tanto as políticas macroestratégicas quanto às formas de atuação e às mudanças na gestão pública necessárias para tal. As políticas macroestratégicas foram: alcançar o crescimento do investimento, do emprego e da renda; promover o desenvolvimento regional; elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema, e aprimorar a cidadania, promover a paz e os valores republicanos.

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 foi elaborado buscando-se evidenciar essas interconexões e intersetorialidades nas políticas, e os chama-

dos Projetos Estratégicos, monitorados de modo especial pela Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME) foram definidos para atender os objetivos referidos. Ao final de 2014, o RS produziu um instrumento muito consistente denominado Agenda de Desenvolvimento Territorial RS 2030¹, a exemplo de outras gestões que também produziram documentos com vistas ao futuro do estado, mas agora em consonância com a política do governo federal de promover processos mais perenes e amplos de planejamento articulado com os estados e as macrorregiões do país. Esse documento foi fruto de esforços de técnicos e de gestores, e de contribuições advindas quando da realização das conferências regionais, estaduais, macrorregionais e nacional de desenvolvimento regional, realizadas entre 2012 e 2014 em todo o país.

Também foram muitos os planos estaduais setoriais elaborados, tais como²: Plano Estadual de Saúde 2012-2015, Plano Estadual de Resíduos Sólidos 2015-2034, Plano Hidroviário Metropolitano do Rio Grande do Sul, Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. A atualização do Atlas Eólico, e os avanços no Plano Estadual de Logística de Transporte (PELT) e no Plano Estadual de Recursos Hídricos, evidenciam os esforços para dotar o estado de uma visão estratégica em áreas de infraestrutura. No que se refere aos recursos hídricos, considerando-se as últimas ocorrências de estiagens de grande envergadura, houve um avanço importante na elaboração dos Planos de Bacias Hidrográficas e Planos de Manejo, como o do Parque Estadual Delta do Jacuí, concluído em 2014. Alguns planos foram legalizados e institucionalizados, como a Política Estadual de Irrigação e o Plano Diretor de Irrigação no Contexto dos Usos Múltiplos das Águas Para o Rio Grande do Sul, que tiveram, dentre seus desdobramentos, a constituição de um Comitê Gestor e um Fundo financeiro. Já o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social foi concluído restando ainda um processo de validação. Outros planos tiveram iniciados seus processos, como o Plano Estadual de Educação e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos.

Além desses instrumentos de planejamento que também tiveram ampla participação social, houve a implantação de um sistema de participação, denominado Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, o SISPARCI.

(1) De modo bastante interessante, alguns destes elementos podem ser encontrados no documento chamado *Agenda de Desenvolvimento Regional* (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

(2) Alguns destes planos podem ser acessados nos endereços que seguem e em outros sites governamentais: Secretaria Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul. Plano Estadual de Saúde 2012-2015. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://www.saude.rs.gov.br/upload/1382374302_PES%202012-2015%20FINAL.pdf>. Secretaria de Infraestrutura e Logística do Rio Grande do Sul. Plano Estadual de Logística de Transporte. Disponível em: <<http://www.seinfra.rs.gov.br/>>. CAISAN RS. Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul. Dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.stds.rs.gov.br/>>. Lei nº 14.328, de 23 de outubro de 2013. Acessos em: 31 jul. 2015.

O SISPARCI foi ampliando e qualificando instrumentos ao longo da gestão. O Sistema estava constituído por: (a) Ciclo Orçamentário, que estabelecia diretrizes para o PPA e o alinhamento com a Lei Orçamentária Anual por meio de audiências públicas regionais, assembleias municipais, fóruns regionais e fórum estadual; (b) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), um espaço público não estatal que tem o papel de analisar, debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico e social do estado; (c) Gabinete Digital, um canal de participação e diálogo entre a sociedade civil e o governo estadual; (d) Interiorizações; e (e) Diálogos Sociais. Este sistema engajou mais de 1 milhão de pessoas, promovendo centenas de reuniões com instâncias colegiadas, a participação direta e presencial da sociedade civil e de representações governamentais e consultas digitais. Foram esforços para territorializar definições e formulações de políticas e de investimentos públicos por meio das prioridades orçamentárias definidas juntamente com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e uma ampla estrutura de promoção da participação social. Aqui reside uma das questões que, entendemos, deverão ser mais amplamente tratadas em outra oportunidade: avaliar o alcance da influência de instâncias colegiadas de gestão social em termos de capacidade de proposição, alteração ou até supressão de políticas ou serviços públicos e também no acompanhamento e na avaliação da execução destes.

Apresentamos a seguir uma formulação de proposições que poderiam colaborar ou incrementar a capacidade de planejamento público.

1.1 PLANEJAMENTO PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE FORMA PARTICIPATIVA, COM PERSPECTIVA ESTRATÉGICA, TERRITORIAL E COM GESTÃO SOCIAL

O planejamento estratégico pode e deve ter como vetor original a realidade territorial. Partir de uma abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe “a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes” (SCHNEIDER, 2009, p.16). Entendemos que o território é o elemento que confere uma dimensão espacial em que se unificam as formas de organização da produção e os processos de inovação e mudança tecnológica, conformando-se, assim, processos regionais ou endógenos de desenvolvimento. Os territórios e as economias de proximidade passam a desempenhar um papel importante, porque permitem que os atores possam se conhecer melhor e aprender uns com os outros por meio da atuação em um espaço comum. Esse processo de aprendizagem territorial é a chave que possibilita criar mecanismos coletivos e coordenados de regulação e controle de tal forma que a imprevisibilidade e o risco possam ser atenuados por meio do próprio processo de interação social e

econômico³. O território se tornou, conforme referido por Coulert e Pecqueur (1994, p. 470 apud SCHNEIDER 2009, p. 84):

[...] uma variável crucial para explicar as dinâmicas econômicas relativas a diferentes espaços. As condições históricas e culturais e as características sócio-econômicas das diversas regiões jogam um papel importante, sua diversidade explica em grande parte as diferenças de trajetórias de desenvolvimento ordenadas segundo circunstâncias históricas e geográficas.

O espaço deixa de ser um simples suporte para se tornar território, que é o ponto de reencontro dos atores do desenvolvimento, o lugar onde se organizam formas de cooperação entre empresas, onde se gerencia a divisão social do trabalho, enfim, “o lugar de reencontro entre as formas de mercado e as formas de regulação social” (COULERT; PECQUEUR, 1994, p. 470 apud SCHNEIDER, 2009, p. 84). O território torna-se um componente permanente do desenvolvimento e emerge como nova unidade de referência numa escala adequada à atuação do Estado e à regulação das políticas públicas.

Nesse sentido, uma das primeiras necessidades para a qualificação do planejamento das políticas é justamente **constituir uma política de territorialização, reconhecendo e constituindo territórios de desenvolvimento (urbano-rural) e uma política de planejamento territorial em novas bases. Os territórios de desenvolvimento seriam unidades de planejamento e de gestão das políticas públicas.**

O Estado deve proporcionar o planejamento com vistas ao desenvolvimento sustentável dos territórios em todas as dimensões do desenvolvimento social (educacional e cultural), econômico, ambiental e político-institucional numa perspectiva de curto prazo (PPA e LOA). Devem ser elaborados planos de desenvolvimento sustentável territorial que ultrapassem igualmente o quadriênio do PPA. Os territórios devem projetar seu futuro e os planos territoriais constituem-se em elementos fundantes do planejamento estratégico mais geral que o Estado pode construir.

O planejamento territorial de curto e médio prazo deve ser induzido e apoiado pelo Estado, de modo a produzir sínteses sócio-políticas mais duradouras que possam “fugir” da lógica das mudanças governamentais de curto prazo. Para apoiar tecnicamente tais processos, poder-se-ia estabelecer cooperações técnicas com as universidades ou com organizações civis com experi-

(3) Schneider (2009) faz uma revisão de muitas das perspectivas analíticas que buscam compreender e considerar o conceito de território e a abordagem territorial nos seus modelos conferindo ao espaço um papel vital principalmente no diálogo com os interesses práticos e instrumentais, tais como os governamentais e de das políticas de desenvolvimento. O autor busca identificar os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais que estão contidos nessas novas vertentes críticas, em geral, à noção de região.

ências em metodologias de planejamento participativo e em desenvolvimento sustentável e multidimensional.

Antes de tudo, portanto, é preciso atualizar a configuração territorial do Rio Grande do Sul a partir da avaliação da estrutura e da dinâmica dos COREDES, não somente porque se constituem em instâncias de governança colegiadas e participativas consolidadas e legítimas, mas, fundamentalmente, porque trazem consigo uma história e um aprendizado político-pedagógico que precisa ser incorporado em qualquer processo ou estrutura criada. Atualizar significa realizar um novo estudo para adequação na composição dos municípios nos COREDES, a partir de elementos históricos, geográficos, ambientais, sociais, econômicos e político-institucionais.

De modo complementar, a configuração dos COREDES deve identificar e reconhecer outras experiências, tais como os territórios rurais, que podem servir como outra base importante para essa configuração territorial. O governo federal coordena uma experiência voltada ao desenvolvimento rural sustentável por meio dos territórios rurais de identidade do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania (MIRANDA; TIBURCIO, 2013). Outro programa que se serviu desse conceito foi o Territórios da Paz, aplicado a contextos urbanos, de promoção da segurança pública e de desenvolvimento de comunidades locais e que deveria ser considerado (MISSE, 2013).

Importante apontar que um território seria uma espécie de conjunto de municípios agrupados, estabelecido a partir de características de identidade social, geográfica, econômica, histórica e política, que podem encontrar elementos convergentes para projetar o futuro e estabelecer ações presentes, orientando tanto o planejamento das ações públicas do governo estadual, quanto federal e dos governos municipais. **Os territórios de desenvolvimento seriam a base para a atualização de instâncias colegiadas de governança e gestão social para acompanhar todo o ciclo da gestão pública do planejamento ao monitoramento, avaliação e controle social.**

O Rio Grande do Sul tem uma tradição vivenciada pelos COREDES e por experiências de participação social que sempre reconheceu as características históricas, sociais e políticas de regiões enquanto conjuntos de municípios, porém, numa perspectiva mais geral de fortalecimento e qualificação das estruturas de estado e de seus instrumentos de gestão, há necessidade de atualizar essa unidade. Os Coredes também requerem uma reconfiguração para ampliar suas atribuições e representação social e política na perspectiva e lógica territorial.

A dinâmica do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, que organiza parcela do orçamento de modo participativo, deveria mudar de modo a intervir tanto no planejamento de curto prazo (PPA e LOAs) quanto no planejamento de médio prazo (15 anos pelo menos) com perspectiva territorial, e

não apenas definir ações com repercussão no orçamento anual. Esta perspectiva já teve início no Rio Grande do Sul, mas precisaria ser muito fortalecida e ampliada. A sociedade deve participar da definição dos rumos do desenvolvimento estratégico territorial e estadual, numa perspectiva plurianual, e indicar e/ou definir obras e serviços que promovam esse desenvolvimento, sejam eles de impacto estadual, territorial/regional, municipal ou até comunitário/local.

O papel da participação das organizações de representação da sociedade civil não deve ser subsumido pelas dificuldades que, muitas vezes, foram identificadas nos processos e sistemas participativos. Preservar e consolidar mecanismos de audição, de diálogo social e de compartilhamento de posições constitui-se também numa vacina às tendências tecnocráticas e centralizadoras que sempre caracterizaram o Estado brasileiro. O aprimoramento constante da capacidade de intercâmbio entre técnicos, gestores públicos, políticos e sociedade organizada nos mais diferentes formatos deve ser entendido como fortalecimento da democracia. É sabido que gestores e técnicos não detém todo conhecimento necessário para formular e implementar as políticas. No caso do desenvolvimento sustentável ainda mais. Reconhecer e fortalecer as capacidades locais e territoriais tem uma intencionalidade político-pedagógica que identifica no capital humano territorial um meio ou uma potencialidade para construir autonomia e liderança capazes de formular proposições, propor inovações e promover reacomodações.

A agilização e a concertação entre os planos e políticas estaduais setoriais, sejam os existentes, sejam os planos setoriais que estão em elaboração, devem ser objetivos explícitos de Estado, que vão subsidiar a execução e a gestão social das políticas públicas.

Os diferentes setores governamentais, organizadores e responsáveis pelas políticas públicas, devem igualmente planejar sua intervenção sem perder a perspectiva mais geral e estratégica, identificando sua contribuição setorial para o desenvolvimento do Estado, mas considerando a abordagem territorial.

Os setores governamentais foram muito ampliados, ultrapassando setores tradicionais como saúde, educação, segurança e infraestrutura, e chegando à garantia de direitos difusos, ao esporte e lazer, ao fomento a novas áreas de desenvolvimento econômico, como turismo, economia solidária e criativa, dentre outros, que precisam ser incorporados ao planejamento geral das políticas públicas. Requer-se a consideração efetiva do conhecimento técnico contido nos planos estaduais setoriais disponíveis ou em fase de finalização e também a aceleração da elaboração de outros planos estaduais, mas introduzindo a unidade de planejamento territorial ainda que esta possa, num primeiro momento, trazer dificuldades até que ocorra sua plena incorporação.

Contudo, a coordenação governamental da elaboração dos planos estaduais setoriais e dos planos territoriais deve ser concertada também com os planos municipais de desenvolvimento, porque, nessa dinâmica, os municípios assumem um papel fundamental e devem ser potencializados na sua capacidade de planejadores e gestores de políticas.

A coordenação de todo esse processo deve promover também a relação com os órgãos e instrumentos de planejamento internacionais, macrorregionais (região sul do país) e nacionais, assegurando a disseminação junto aos órgãos estaduais e municipais e com as instâncias de gestão social, e promovendo a maior sinergia possível, maior articulação e coerência entre os instrumentos de planejamento e gestão.

Pode-se prever uma sistemática de planejamento que alimenta e é reatualizada pelo planejamento territorial, pelo planejamento setorial e por um planejamento que permeia todos os outros que podemos denominar transversal e de âmbito estadual. Essa transversalidade deve assegurar que as diretrizes estratégicas sejam consideradas em todo o processo de planejamento.

A elaboração do PPA passa, então, a ser subsidiada por formulações e proposições construídas no âmbito do SISPARCI e contidas em planos de desenvolvimento territorial sustentável e nos planos setoriais e transversais.

Na medida em que cada território identifica quais são seus principais problemas, quais são suas perspectivas, como sua população e economia querem estar e viver nos próximos 4, 15, 30 anos, quais indicadores de qualidade de vida e de desenvolvimento querem alcançar, quais ações precisam ser desenvolvidas para alcançar esses objetivos, agregam-se capacidades, um valor importante para o planejamento geral das políticas públicas.

Não se imagina que o planejamento geral contido no PPA e em outros instrumentos seja o simples somatório de planos territoriais e setoriais. Há uma sistematização do que é comum e das diferenças, mas uma nova síntese é construída, que inclui necessidades, perspectivas e estratégias mais amplas. Isso tudo sem perder os elementos político-ideológicos que compuseram o plano de governo que coordena o estado. Isso é o que vai conferir o enfoque estratégico às políticas, programas e projetos, de modo participativo, e numa perspectiva plurianual e de médio prazo.

Nenhuma dessas mudanças profundas é feita sem uma grande concertação que as viabilize, preferencialmente nos primeiros meses de uma gestão, com prazos e método disseminados na estrutura governamental, além da necessidade de se estabelecer e instalar a capacidade de coordenação geral e setorial, para assegurar sinergia, efetividade e comprometimento.

A participação social ocorreria de forma mais intensificada no

planejamento e na definição das políticas, programas e projetos, e não na definição de fontes e montantes orçamentários. As fontes ou dotações orçamentárias, evidentemente, seguem como instrumentos importantes de ordenamento, planejamento e controle, mas a lógica deve ser invertida. O orçamento público deve ser meio para a implementação do que foi planejado, e não o contrário, como hoje, em geral, acontece. A dotação de fonte orçamentária é função que o Estado deve garantir. À sociedade, por meio do SISPARCI, cabe incidir na definição e no planejamento das políticas, no acompanhamento e no controle da execução, e na avaliação dos resultados e dos impactos.

A gestão social implica estrutura e instâncias de atuação e não pode prescindir da qualidade técnica especializada, mas a participação e o controle social serão sobre o conjunto das políticas e programas, sejam estratégicos de caráter geral e estadual, sejam territorializados, desde sua especificação até sua execução, para melhorar a qualidade do gasto e assegurar sua efetividade, isto é, o atendimento dos resultados das políticas. Prevê-se uma inversão da lógica do controle das políticas, por meio da execução orçamentária, pela lógica do controle da execução física das políticas e dos seus resultados. O planejamento e a busca de resultados devem impor-se à lógica orçamentário-financeira.

Os COREDES e outras instâncias de governança ou gestão social, como os Colegiados Territoriais e os Conselhos setoriais, devem ser qualificados e fortalecidos para assumir novas atribuições, tais como estabelecer e utilizar mecanismos de acompanhamento e controle social sobre as obras públicas, sobre a execução de políticas que levam a resultados importantes para as regiões e suas populações, de avaliação e disseminação dos resultados e dos impactos. A gestão pública pode inovar na governança social atualizando os instrumentos com tecnologias informatizadas mais ágeis de acesso à informação e de diálogo social, entendendo o papel dessa governança renovada para a sustentabilidade e a efetividade das políticas e para o desenvolvimento.

Como decorrência desta nova dinâmica, o fortalecimento das relações federativas torna-se imperativo. Os municípios, por meio das prefeituras, podem e devem interagir no planejamento estadual não apenas como agentes de demandas, mas também ofertando sua capacidade técnica e articulando as políticas, programas e projetos municipais. E o que deve ser viabilizado é uma maior cooperação e articulação federativa, principalmente na relação político-administrativa. A ação municipal também é fortalecida com os territórios de desenvolvimento, porque muitos temas e problemas de difícil resolução no âmbito municipal ultrapassam, notadamente, seus limites e podem mais efetivamente ser enfrentados, como o atendimento à saúde em termos de média e alta complexidade, a destinação dos resíduos sólidos, a gestão dos recursos hídricos, a disponibilidade de vagas de nível superior, dentre tantos outros

que, analisados sob o ponto de vista da escala territorial, podem ser melhor equacionados.

1.2 A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ASSEGURAR E QUALIFICAR AS ENTREGAS

Pari passu ao planejamento, é preciso assegurar e qualificar as entregas das políticas públicas. A execução das políticas, dos programas e projetos assume papel determinante.

Qualificar a gestão pública hoje, significa **modificar substancialmente o padrão de execução das políticas, programas e projetos, assegurando condições de agilização e sucesso nos atos administrativos:** sucesso na elaboração de editais e termos de referência para gerar sucesso nas licitações, elaboração de projetos de engenharia com qualidade para gerar contratos e execução de obras e serviços com alto padrão de qualidade e entregas oportunas, atendimento ao cidadão nos serviços públicos com a melhor qualidade e dignidade possível. Os problemas da administração se manifestam em processos de aquisições falhos, no atraso na execução dos contratos que levam a revisões orçamentárias e aditivos contratuais de difícil acompanhamento.

Alguns dos resultados administrativos estruturantes da gestão em questão foram: o fortalecimento do padrão de remuneração dos servidores públicos, de um modo geral, mas com ênfase nas áreas de educação, saúde e segurança; o aumento ou reposição no quantitativo de pessoal em áreas que, notadamente, estão com defasagem; a reestruturação de muitas carreiras e a criação de um programa de capacitação inovador para milhares de servidores estaduais, este último objeto de artigo neste livro. No caso da educação, houve a nomeação de 10.400 professores efetivos e aumento salarial de 76,6%, no caso da segurança, entre 15% e 104%, e na saúde acima de 27%. No caso dos técnico-científicos, responsáveis por boa parte do trabalho de engenharia, análises sociais, elaboração de projetos, execução das políticas agrícola e agrária, dentre outras, o aumento salarial foi acima de 77%. Especificamente, os engenheiros passaram a receber uma gratificação especial como mecanismo para o Estado perder menos na competição com a iniciativa privada, cujo mercado da construção civil estava aquecido no país. No entanto, esses esforços, por si só, foram insuficientes para alterar as entregas de serviços e políticas públicas de modo perceptível à sociedade. E, portanto, identificamos lacunas importantes que precisam ser corrigidas, mas, mais do que isso, questões processuais referentes à tramitação dos processos e procedimentos da gestão pública que precisam ser modificados.

Antes de abordarmos medidas que poderiam qualificar a execução das

políticas e a realização de resultados, registramos uma iniciativa que agilizou e reduziu custos, como o Programa de Compras Públicas de Micro e Pequenos Empresários (Fornecer), que ampliou a concorrência e compra direta dos empresários locais.

Vivemos um dilema que a contemporaneidade nos impôs. De um lado, a sociedade brasileira exige respostas, produtos e serviços na velocidade da Internet, de outro, exige rigor e transparência nos atos administrativos que, na maior parte das vezes, requerem mais tempo para viabilizar esses serviços e produtos. Ora, em que pese a insuficiência de técnicos em várias áreas governamentais, o aumento no quantitativo não é suficiente para assegurar a execução das políticas e as entregas previstas.

Seria possível elencar os órgãos e setores onde há maior necessidade de pessoal em termos quantitativos, mas há setores que ampliaram suas funções ou eram inexistentes e são hoje imprescindíveis por exigências legais e normativas, tais como: área ambiental (que é multidisciplinar por natureza), informática, gestão da informação, administração e as antigas áreas que, pela ampliação da capacidade do Estado ou pelo aumento na judicialização da administração, tornam-se importantes, como: direito, engenharia e compras públicas. Esses setores são indiscutivelmente carentes de técnicos. Vale destacar a situação na área ambiental. Os órgãos públicos responsáveis por projetos e execução de obras, precisam providenciar os trâmites para os devidos licenciamentos ambientais. Todavia, salvo pequena exceção no Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER), que dispõe na sua estrutura de um setor responsável pelas questões ambientais, a maioria dos outros órgãos – como Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano (SOP), Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE), Secretaria da Educação (SEDUC), Secretaria Estadual da Saúde (SES), Secretaria de Segurança Pública (SSP) – não dispõe de capacidade técnica instalada para fazer o diálogo com os órgãos ambientais e assegurar o adequado andamento da documentação e realização dos procedimentos. Há um desconhecimento institucionalizado nos órgãos em geral a respeito da legislação e das normas ambientais que, juntamente com as dificuldades da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) por carência de pessoal, acaba levando a entaves na execução dos projetos e obras públicas.

Outro exemplo é a área de tecnologia da informação e telecomunicações. Há uma evidente defasagem na capacidade técnica nas secretarias de governo em geral para estabelecer suas políticas e um diálogo adequado com os setores especializados, como o Comitê de Governança de Tecnologia de Informação e Comunicação e a Companhia de Processamento de Dados do Estado.

Por isso é preciso ampliar, mas também fortalecer qualitativamente

a estrutura pública para a execução das políticas. Dito de outro modo, seja quantitativa seja qualitativamente, é preciso “instituir” novos canais ou canais remodelados, é preciso mudar fortemente a forma pela qual se fazem as coisas no cotidiano da administração pública e se encaminham os expedientes administrativos. Para isso, precisamos de pessoas com outras habilidades e precisamos de processos e procedimentos modificados. Se tudo continuar como está, não se podem esperar melhores resultados.

Paralelamente, e de modo articulado à ampliação seletiva no quantitativo de servidores, **é preciso constituir o tema da qualificação da gestão pública em centralidade política do Estado. E, nesse sentido, duas vertentes são prioritárias: a qualificação da capacidade técnica já instalada e a modernização da tramitação dos processos administrativos.**

Em termos de qualificação técnica do quadro de servidores, apontamos as grandes áreas que precisam ser intensificadas pela Rede Escola de Governo com vistas às mudanças apontadas:

1. Ampliar e aprimorar a capacidade técnica e dos gestores de planejar e replanejar estrategicamente em cada órgão, setorial e intersetorialmente, e territorialmente com participação e gestão social;
2. Ampliar e aprimorar a capacidade técnica de formular políticas, programas e projetos com funcionalidade e sustentabilidade social, ambiental, econômica e político-institucional;
3. Ampliar e aprimorar a capacidade de fazer a gestão e a articulação de políticas, programas e projetos: técnica, orçamentária, financeira, jurídica e ambientalmente;
4. Ampliar e aprimorar a capacidade técnica de monitorar e avaliar as políticas, programas e projetos;
5. Ampliar e aprimorar a capacidade de comunicação social das políticas, programas e projetos;
6. Qualificar, de modo continuado, os gestores nos diversos níveis de responsabilidade (diretores, gerentes, chefes de seção, etc.).

No Rio Grande do Sul, o desenvolvimento de capital técnico de modo amplo poderia ser promovido com:

1. Uma ampliação no plano de desenvolvimento humano para qualificação da gestão na perspectiva de formação continuada.
2. O aprimoramento de capacidades de modo intensivo com alto padrão de qualidade para resultados da gestão: formar diretores, gerentes de projeto, técnico-servidores em administração e gestão pública no menor tempo possível.

3. Uma estrutura de supervisão e de execução em rede com um grupo de tutores ou supervisores indicados por órgãos como CAGE, PGE, SEFAZ, SARH e SEPLAG, e de consultores especialistas para acompanhamento e orientação em serviço:

- 3.1 Todas as secretarias obrigatoriamente participariam do programa de qualificação da gestão para todas as áreas definidas como “frágeis”: planejamento de políticas, programas e projetos; licitações (elaboração de termos de referência, de editais para diferentes grupos de objeto: projetos de engenharia, obras, rodovias, etc.); gestão de contratos; execução orçamentário-financeira; monitoramento e gestão da informação; licenciamento e gestão ambiental;
- 3.2 Criação de uma rede de especialistas em planejamento de programas e projetos com integrantes de todas as secretarias, inclusive na área orçamentária;
- 3.3 Criação de uma rede de especialistas em licitações e contratos;
- 3.4 Criação de uma rede de especialistas em monitoramento e gestão da informação;
- 3.5 Criação de uma rede de especialistas em licenciamento e gestão ambiental;
- 3.6 Criação de uma rede de especialistas em execução orçamentário-financeira;
- 3.7 Criação de uma rede de especialistas em tecnologia da informação.

4. Um programa específico de formação de diretores e de gerentes como condição para exercício da função;

5. Um programa de cooperação técnica de alto nível (nacional e internacional) para apoiar o plano de desenvolvimento técnico, a execução de políticas selecionadas e avaliar resultados e impactos estratégicos e territoriais.

Um plano assim pressupõe uma explícita e permanente interconexão com os processos de planejamento, territorialização, execução das políticas e outras etapas da gestão que estariam em curso. Portanto, algumas premissas precisariam ser consideradas, tais como:

- Que o desenvolvimento de capacidades para melhor desempenho técnico seja *pari passu* ao desenvolvimento da capacidade de diálogo social e diálogo e articulação intragovernamental;
- Que um compromisso de disseminação do conhecimento esteja associado à promoção da gestão do conhecimento;
- Que canais e disposição à construção coletiva de conhecimento e à inovação sejam constituídos;

- Que se constituam compromissos com resultados sustentáveis e impactos das políticas públicas associados ao compromisso social e ao dever público, e não somente com vantagens pecuniárias pelo cumprimento do dever.

A modernização da tramitação dos processos administrativos é, talvez, a maior necessidade, e sobre a qual existem consensos indiscutíveis. Há iniciativas interessantes em curso há várias gestões do governo estadual, o que corrobora a ideia do consenso acerca do diagnóstico.

Hoje, no RS, a tramitação dos expedientes administrativos demora muito e perpassa setores e “pessoas” sem uma correspondente clareza acerca “do que deve ser feito”. Qualquer análise dos tempos e unidades administrativas pelas quais um expediente tramita até ser concluído surpreende o mais experiente analista de processos. A maior parte dos órgãos públicos não dispõe de fluxos administrativos explicitamente estabelecidos, e tampouco de procedimentos e medidas previamente definidos a serem tomados em cada situação.

Além disso, muitas vezes os critérios para orientar a ação pública, no sentido de balizamento para uma análise ou um parecer de um servidor público, a fim de que um expediente avance no rito administrativo, não estão estabelecidos. O poder da discricionariedade de muitos servidores públicos é muito significativo, porque os critérios orientadores da ação, quando existem, não são publicizados para todos.

Nesse sentido, medidas com alta prioridade deveriam ser tomadas com vistas: à redução do tempo de tramitação dos expedientes; a uma maior clareza e objetividade nas análises e manifestações técnicas e administrativas; a uma maior resolutividade nas licitações, melhor gestão dos contratos e menor judicialização; e a promover maiores e melhores entregas à sociedade.

Algumas dessas medidas deveriam ser:

1. Estabelecer uma coordenação com experiência em arquitetura e gestão de processos públicos para:
 - a. Acelerar a finalização e inter-relacionar os softwares de gestão de expedientes, de contratos, de planejamento, e outros que estão sendo elaborados pela CELIC (Sistemas de licitação e gestão de contratos), SARH (PROA – Processo Eletrônico e Gestão de Documentos, Projeto Administração do Patrimônio Estadual, Projeto Gestão de Ativos), SOP (SGO – Sistema de Gestão de Obras), SES (SGE – Sistema de Gestão Estratégica), FEPAM (SIRAM), dentre outros;
 - b. Identificar outras necessidades em informatização dos fluxos administrativos e apoiar ou assegurar o cumprimento das diretrizes de TI no governo;

- c. Concluir processos em andamento de modernização e agilização administrativa em órgãos como FEPAM/SEMA e Celic;
 - d. Diagnosticar os órgãos que requerem qualificação dos fluxos e processos administrativos e qualificação ou racionalização dos procedimentos a serem adotados e propor um plano de adequações, redesenho dos fluxos administrativos, elaboração de normas, estratégias e instrumentos de disseminação, etc.;
2. Criar e implementar uma política e um plano de organização e gestão da informação dos arquivos públicos em todos os órgãos.

Um terceiro tema muito recorrente nas avaliações acerca dos entraves da máquina do governo estadual gaúcho é a necessidade de modificar ou reestruturar alguns órgãos, como DAER e SOP, que têm responsabilidade direta na elaboração dos projetos de engenharia, na contratação e no acompanhamento de obras públicas muito importantes à sociedade e ao desenvolvimento do Estado.

Esses ajustes em determinados órgãos da máquina pública devem estar orientados para aumentar a sua capacidade de resposta. No caso do DAER, existe uma consultoria em fase de contratação, cujo desenvolvimento deverá ser muito oportuno. No caso da SOP, seguramente carece da contratação de um apoio especializado para conduzir um processo de adequação na sua estrutura, mas devem-se considerar as iniciativas desenvolvidas em 2013 de desenho de fluxos e a ampliação de seu quadro técnico seja recente.

Nesse sentido, os maiores problemas do estado residiriam na não atualização aos tempos contemporâneos das estruturas administrativas em si, na falta de otimização de processos e na não padronização de procedimentos e critérios para ação pública. Portanto, é necessário, sim, fortalecer uma estrutura que coordene processos de modernização e racionalização administrativa de um modo geral, orientada pelas políticas estratégicas. A contratação de serviços especializados em “reengenharia” e reorganização seria necessária para apoiar processos complexos de reestruturação institucional e gerencial de alguns órgãos mais estratégicos, mas sempre de modo conjunto aos servidores desses órgãos, e buscando construir capacidades nos processos de avaliação e reorganização.

Ainda no âmbito das mudanças nas estruturas administrativas, uma das mais importantes é a sua territorialização. Assim como o território de desenvolvimento se constituiria na unidade de planejamento regional para a gestão governamental e para a gestão social, este deve ser a base para a estrutura administrativa do Estado.

Territorializar as estruturas governamentais começando pelas áreas tradicionais: saúde, educação, segurança, rodoviária, fiscal, procuradoria, as-

sistência social, apoio ao trabalho, etc., para otimizar os esforços, compatibilizar os planejamentos, aproximar as iniciativas afins ou inter-relacionadas, economizar recursos de manutenção, dentre outras.

Essa seria uma grande inovação num estado que valoriza a participação e a gestão social nos municípios e territórios, e seria convergente com os processos de planejamento, de gestão e controle social, que também seriam territorializados.

Não podemos encerrar o tema das estratégias e políticas de gestão sem destacar as estruturas e políticas de transparência na administração pública estadual que também são objeto deste livro. O RS se destacou por ter regulamentado tempestivamente a nova política federal de ética e transparência no acesso da sociedade a dados públicos e criou a Central do Cidadão, que disponibiliza um Mapa da Transparência e um Portal de dados abertos para implementar a Lei de Acesso à Informação e ampliar os mecanismos de acesso à informação e participação do cidadão. Mas a consolidação dessa política de Estado requer, igualmente, o forte envolvimento dos servidores públicos, tanto por sua responsabilidade na implementação das políticas públicas, quanto pela agilização na disponibilização de informações à sociedade.

Outro instrumento multifuncional, já referido por seu papel de suporte ao planejamento participativo, é o Gabinete Digital, que também cumpre funções de controle social e transparência na administração pública, prestando contas e fornecendo informações relevantes e rápidas à sociedade.

1.3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A outra etapa do ciclo de gestão é o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. A gestão considerada criou a Sistemática de Monitoramento Estratégico (SME), que é objeto dos primeiros artigos deste livro. Essa experiência permitiu identificar os principais problemas estruturais, gerenciais e operacionais de projetos e programas muito relevantes e contribuir para que sua implementação se desse de modo mais eficiente e efetivo.

A SME foi simbolizada pela Sala de Gestão, uma última reunião de um ciclo de monitoramento de mais de 40 dias, que sempre contou com a presença do governador, que reavaliava cada projeto estratégico que compunha uma estratégia intersetorial para alcançar objetivos estratégicos de desenvolvimento do estado. A Sala de Gestão expressa a síntese da ampla diversidade de projetos monitorados e revela os esforços de organização e coordenação ampla de investimentos em todas as áreas, mas com foco.

A Sala de Gestão foi fiel ao esforço fiscal do governo e ampliou seu foco e as energias institucionais da rede de monitoramento para os projetos estraté-

gicos que dispõem de financiamento ou recursos garantidos do Tesouro, como a saúde. Os recursos bons que induzem o desenvolvimento foram potencializados pela Sistemática de Monitoramento.

Não se pode afirmar que a gestão conseguiu estabelecer uma cultura de monitoramento, mas, seguramente, a sistemática e os instrumentos criados juntamente com a capacidade técnica que ficou instalada para monitorar os chamados projetos estratégicos junto à totalidade dos órgãos governamentais contribuíram para tal.

Um dos diferenciais foi a participação semanal e ativa do governador, que não somente conferiu legitimidade e responsabilidade aos atores que preparavam e interagem em todo o ciclo de monitoramento (de 42 dias), mas também fortaleceu as parcerias, provocou sinergias, induziu a uma comunicação intragovernamental e intersetorial muito positiva.

Todavia, ainda é preciso alterar, aprofundar e intensificar a SME, estendendo-a ao conjunto de políticas e programas estratégicos, e não somente a alguns projetos prioritários. Essa é uma formulação que não tem consenso, mas, a estes autores, parece que não se pode tornar o acompanhamento estratégico de políticas públicas circunscrito ao monitoramento de projetos. Para os projetos prioritários, seria adotada a Gestão Intensiva. Essa outra inovação, também descrita na primeira parte deste livro, utilizou-se de um método colaborativo, do ponto de vista intragovernamental e intersetorial, para apoiar a agilização da execução dos projetos.

Entendemos ainda que a SME deveria estar conectada ao conjunto de instrumentos de planejamento, a partir do PPA e do planejamento estratégico territorializado e dos planejamentos setoriais.

No que tange aos projetos em si, do ponto de vista operacional muitas melhorias poderiam ser feitas, mas uma delas é o fortalecimento da ação de orientação ao planejamento de projetos, implementando a chamada “incubadora de projetos” na SEPLAN e aumentando a capacidade de suporte aos projetos de modo decorrente das avaliações da própria Sistemática, mas antecipando-se aos problemas sempre que possível.

Outra melhoria seria a capacitação das figuras denominadas “gerentes de projeto”, que exercem um papel fundamental em toda a cadeia de informações e implementação dos projetos. Verificou-se que são poucas as figuras, no interior dos órgãos, que dominam todas as etapas dos processos administrativos, políticos e técnicos que envolvem um projeto e mesmo uma política. Os gerentes de projeto constituíram essa capacidade, mas, ainda assim, seria bastante oportuno um maior aporte técnico do ponto de vista do ciclo de gestão e de seus instrumentos para realizarem de modo mais assertivo suas funções.

Ademais, seria oportuna a institucionalização de suas atribuições, de modo a fortalecer o seu papel de apoio transversal e não concorrente com as demais estruturas das secretarias e órgãos.

A essas dinâmicas de monitoramento estariam associados processos permanentes de avaliação de resultados, de impactos e também de avaliações estratégicas para retroalimentar as redefinições estratégicas e as adequações gerenciais e operacionais necessárias a uma maior assertividade e tempestividade na tomada de decisões.

Foram muito poucas as experiências de avaliação de políticas nesta gestão. Algumas estão relatadas neste livro, como a Rede Escola de Governo e o Programa RS Mais Igual, o que confirma a necessidade de se institucionalizar a avaliação no ciclo da gestão. Essas duas políticas referidas deveriam ter sido avaliadas desde 2012. Todavia, os entraves burocrático-administrativos só foram vencidos em 2013, permitindo, então, o início dos trabalhos. Esses esforços devem ser continuados, preservando-se a autonomia dos avaliadores e assegurando-se recursos financeiros para o seguimento das pesquisas e análises.

O que se entende como oportuno seria criar uma política de avaliação conectada à política de monitoramento e à política de formação dos servidores. Mais uma vez, o envolvimento dos servidores de todos os órgãos assume papel fundamental, porque estes precisam ser sujeitos ativos no processo de avaliação.

Essa política de avaliação deveria ser institucionalizada com garantias legais de avaliação continuada por mais de uma gestão de governo. Poderia ser coordenada pela Fundação de Economia e Estatística (FEE). Seria criada uma rede de cooperação técnica com as universidades, os observatórios de políticas públicas e organismos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a exemplo da Rede Escola de Governo. O IBGE poderia cumprir um papel fundamental, porque já organiza suas informações por unidades de planejamento muito próximas da unidade territorial. As universidades poderiam ser envolvidas para assumir avaliações completas, com perspectivas *ex ante*, *ex post*, *base line*, por áreas setoriais e numa temporalidade que ultrapasse uma gestão governamental. Muitas vezes, as políticas públicas têm resultados e impactos relevantes, mas a falta de registro, conservação, atualização e análise das informações impede o conhecimento desses resultados e impactos e, por decorrência, faltam insumos que embasem a redefinição e a modificação das políticas.

Trabalhar-se-ia com o princípio de que não há ensino sem pesquisa, nem pesquisa sem ensino. A dimensão territorial também seria observada como uma unidade de pesquisa organizadora das análises.

Outro tipo de resultado esperado seriam análises comparadas de políticas públicas no âmbito nacional e internacional, que permitiriam ao estado

se inserir em dinâmicas mais permanentes de avaliação e monitoramento e subsidiariam a formação dos servidores.

Importante é que se introduzisse a “etapa avaliação” do ciclo de gestão como momento *sine qua non* e imprescindível à gestão pública, à qual seriam combinados momentos institucionais de disseminação intragovernamental, mas também a sociedade e as instâncias de gestão social.

Por fim, cabe destacar que este texto, que é quase um ensaio, não tem a pretensão de encerrar, nem poderia, mas sim de provocar e alimentar um debate que estimule os tomadores de decisão à inovação e a promoverem avaliações e avanços sem ignorar passos já dados, ampliando também os meios de audição e diálogo social, a observação e avaliação de resultados e impactos, inclusive os negativos, e a agilização e qualificação das decisões de gestão, para que essas decisões e suas implementações sejam capazes de produzir maiores e melhores entregas das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

COULERT, C.; PECQUEUR, B. Districts industriels, systemes productifs, localisés et développement. In: COLLOQUE NOUVEAUX DYNAMISMES INDUSTRIELS ET ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT, 1994, Grenoble. **Actes...** Grenoble: IREP, 1994.

MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**: Estudos de Caso. Brasília, DF: IICA, 2013. 308 p. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.20). Disponível em: <<http://oppa.net.br/livros/Volume20.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2015.

MISSE, Daniel. Os Programas de Gestão Social em Territórios Pacificados. **CONFLUÊNCIAS**. Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, v. 15, n. 1, p. 11-22, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **RS 2030** – Agenda de Desenvolvimento Territorial. Cenários RS 2030. Porto Alegre: SEPLAG/FEE, 2014. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/201412173_fee-cenarios-rs_site.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2015.

SCHNEIDER, Sergio. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio; MEDINA, Juan Guillermo Ferro (Eds.). **Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI**. 1 ed. Bogotá/Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, v. 1, p. 67-108.

POSFÁCIO

MARCIA JOPPERT

Consultora em avaliação e diretora da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.

Escrever o posfácio do livro “Políticas Públicas: Monitoramento, Avaliação, Controle e Participação Social no Governo do Rio Grande do Sul” foi uma tarefa honrosa e extremamente prazerosa. Este trabalho de muitas mãos nos remete ao grande labirinto que é a gestão pública em qualquer esfera. A louvável decisão de um governo estadual de não apenas implementar uma sistemática voltada para resultados, como também registrá-la minuciosamente, contribuirá sobremaneira para o aprendizado e a melhoria da gestão pública em muitas unidades da Federação onde esse caminho ainda não foi trilhado.

Um dos importantes ganhos desta iniciativa foi recuperar a consciência da importância de se ter políticas públicas bem desenhadas e planejadas, o que ocorreu com ajuda de uma espécie de “incubadora”, como as que auxiliam bebês a passarem pelo delicado estágio inicial de suas vidas e a seguirem saudáveis e com maiores chances de sucesso.

O fato de a Sistemática de Monitoramento Estratégico, introduzida pelo governo estadual do RS, incluir a identificação das barreiras que a burocracia pública lhe impõe, permitiu um profundo conhecimento das lideranças e de suas equipes técnicas sobre as engrenagens que podem representar riscos à execução de políticas importantes, como rodas de uma bicicleta girando em sentidos opostos.

O relato mostrou que o sucesso de tal modelo em estruturas complexas como a de um governo estadual vai além da atuação da liderança e da decisão de introduzir um novo processo, apesar de ambas serem de imensa importância. É fundamental alinhar as estruturas vigentes, os processos administrativos, orçamentários e financeiros e os recursos humanos. E, para que tal alinhamento ocorra, é necessário qualificar as pessoas, em especial os gerentes de projeto. Afinal, eles são os principais agentes dessa mudança em todos os níveis. Nesse sentido, foi bastante positiva a criação da Rede Escola de Governo, já que tal qualificação deve ser permanente e evolutiva.

O conjunto de artigos elaborados demonstra, de forma inequívoca, que um dos grandes resultados de todo esse processo foi o desenvolvimento sustentável de capacidades da equipe de gestores do Estado do Rio Grande do Sul. Ter vivenciado a concepção e a implementação de uma Sistemática de Monitoramento Estratégico

deste porte e sua relação com as estruturas institucionais existentes e nem sempre operando na mesma direção, deu aos seus integrantes, sem dúvida, um olhar ampliado dos fatores que determinam o sucesso das políticas públicas.

A sistemática adotada trouxe outros benefícios de ordem estruturante além da melhoria da eficácia e eficiência das iniciativas: os conceitos do trabalho em rede, da integração entre áreas, do compartilhamento de recursos, e da comunicação permanente das ações, tanto internamente como para o público externo, estimulando a participação e o controle social. Trouxe, ainda, a conscientização da importância da avaliação de resultados e impactos para retroalimentar estratégias, decisões e desenhos de políticas, e do quanto essa prática ainda precisa avançar para se tornar um elo efetivo do ciclo das políticas públicas.

Este livro foi composto na tipologia Chaparral Pro, em corpo 10 pt
e impresso no papel Offset 75 g/m² na Gráfica da UFRGS

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 –
editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Co-
ordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade,
Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosângela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista)
• Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline
Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.

“A preocupação com a gestão pública eficiente, eficaz e efetiva é um desafio para qualquer governo que se pretenda democrático e independe de seu alinhamento ideológico. Ela não deriva exclusivamente da decisão do governante, ou do grupo político no poder, mas ocorre por exigência da responsabilidade pública.

[...]

Para garantir a qualidade dos mais diversos serviços públicos, como saúde, educação e segurança, a execução das políticas públicas deve ser considerada na sua relação com o ciclo de gestão como um todo, o que envolve o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas.

[...]

O livro que ora se apresenta, *Políticas Públicas: Monitoramento, Avaliação, Controle e Participação Social no Governo do Rio Grande do Sul*, oferece ao leitor uma série de relatos de experiências voltadas, notadamente, ao aspecto da gestão das políticas públicas, contextualizadas em termos teóricos e programáticos, buscando, com tal iniciativa, contribuir com o conhecimento e a discussão sobre o tema.

Este livro não vai definir o conceito de gestão, sequer promoverá uma problematização teórica. Porém, ele traz experiências importantes, vivenciadas por setores governamentais do aparelho de Estado que, seguramente, contribuirão para esse debate.”

Tarso Genro

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) busca realizar pesquisas e estudos aplicados sobre a articulação e o fortalecimento da relação entre capacidade estatal e democracia. Nesse sentido, a coleção de livros *Transformando a Administração Pública* tem o intuito de publicizar e destacar o posicionamento da universidade pública no desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública brasileira.