

# A implementação do *Government Performance and Results Act* na administração pública dos EUA

*Carlos Alberto Sampaio de Freitas*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 3  
Jul-Set 1999

## 1. Introdução

O objetivo do presente trabalho é descrever o processo de implementação do *Government Performance and Results Act* (GPRA) no âmbito da administração pública federal americana, identificando seus referenciais teóricos, pontos comuns com outras iniciativas governamentais de reforma do Estado e principais problemas enfrentados até agora.

A escolha do tema se justifica pela abrangência do GPRA dentro do governo americano, seu caráter de atualidade em termos de propostas de reforma do Estado e pela escassez de trabalhos publicados sobre o assunto.

Acrescente-se que o presente estudo poderá incentivar ou contribuir para a realização de investigações mais profundas, em um estágio mais adiantado de implementação do GPRA.

Em termos de metodologia, o trabalho foi organizado como um estudo de caso, cuja principal fonte foram os relatórios do *General Accounting Office* (GAO), entidade fiscalizadora superior dos EUA, encarregada de monitorar a implementação do GPRA no governo americano.

Sempre que necessário, recorreu-se a outras fontes bibliográficas disponíveis relacionadas ao assunto, com a finalidade de dar suporte teórico aos conceitos, contextualizar as ocorrências ou compará-las com conclusões já encontradas em outros estudos.

Para atingir seu objetivo, o presente trabalho está dividido em quatro grandes partes, as quais discorrem sobre os seguintes aspectos:

- definição e descrição do GPRA em termos de estrutura, fases e objetivos;

Carlos Alberto Sampaio de Freitas, pós-graduado em Avaliação de Políticas Públicas pela UFRJ e Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas da União

- associação do GPRA às iniciativas passadas de reformas orçamentárias voltadas para a melhoria dos resultados da ação governamental, observando as melhorias incorporadas e as dificuldades remanescentes;
- focalização dos referenciais teóricos do GPRA, relacionando-os às experiências semelhantes desenvolvidas no mundo e nos Estados Unidos e aos problemas observados;
- síntese das perspectivas atuais, os problemas enfrentados e resultados atingidos nos seus quatro primeiros anos de implementação.

## 2. Contextualização do GPRA

O *Government Performance and Results Act, Results Act* ou GPRA, como é mais conhecido, é uma lei aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos, em 1993, com o objetivo de melhorar a administração pública daquele país, bem como direcionar o sentido da reforma administrativa do governo para a obtenção de resultados.

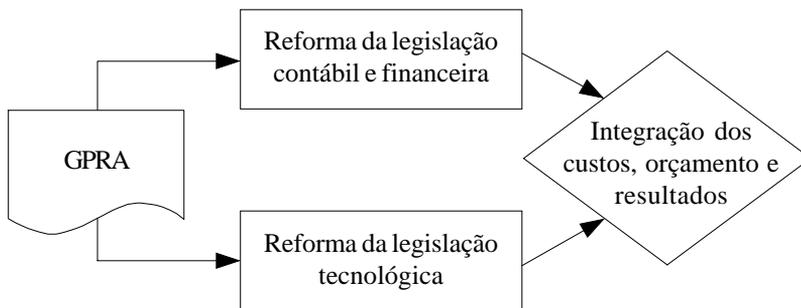
Na verdade, o GPRA é a pedra angular de uma série de iniciativas que pretendem desenvolver uma abrangente estrutura integrando os custos dos programas e informações orçamentárias, provendo tanto o Poder Executivo como o Congresso com mais e melhores informações para a tomada de decisões.

Basicamente, essas iniciativas podem ser divididas em dois grandes grupos de reforma de legislação: contábil-financeira e tecnológica.

A reforma da legislação contábil-financeira, representada pelos *Chief Financial Officers Act* (CFO), de 1990; *Government Management Reform Act* (GMRA), de 1994; e pelos novos conceitos e padrões contábeis desenvolvidos pelo *Federal Accounting Standards Advisory Board* (FASAB), fortaleceu a ênfase nas informações financeiras e na auditoria, procurando integrar custos e resultados.

Já a reforma da legislação sobre informações tecnológicas, representada pelo *Paperwork Reduction Act*, de 1995, e pelo *Clinger-Cohen Act*, de 1996, foi baseada nas experiências bem sucedidas de gerenciamento da tecnologia de informação de organizações públicas e privadas, líderes em seus setores, visando um melhor direcionamento na utilização da tecnologia em relação aos objetivos e metas das entidades governamentais.

Todo esse conjunto de medidas pode ser interpretado como uma resposta do Congresso americano ao movimento de reforma do Estado, que varreu o mundo a partir do final dos anos 80.



O poder dessas idéias reformadoras também influenciaria, mais diretamente, o Poder Executivo,<sup>1</sup> que deu início, também em 1993, ao *National Performance Review* (NPR), um programa de reforma administrativa para a reinvenção do Governo Federal, objetivando melhorar o seu funcionamento e reduzir custos.

Nesse ponto é preciso ressaltar que, embora a contemporaneidade das iniciativas indique uma articulação entre elas, o presidente Clinton, a despeito de pertencer ao Partido Democrata, não consultou o Congresso, também democrata na época, para o lançamento do NPR.

De fato, segundo Rezende (1988: 101):

“O único elo institucional entre o Congresso e os formuladores das reformas naquele momento foi a aprovação do GPRA em 1993, uma iniciativa do Legislativo que revela as preferências políticas sobre a questão da performance da administração pública federal.”

Segundo o mesmo autor (*op.cit.*):

“(...) o NPR foi formulado, portanto, sobre os princípios do GPRA, mas considera que os efeitos do Legislativo sobre a burocracia são danosos à performance. O NPR parte do pressuposto que o Congresso, por razões políticas, impõe regras e procedimentos que prejudicam o funcionamento das agências e departamentos do governo<sup>2</sup> em termos de sua capacidade de inovação, de autonomia gerencial, de melhores resultados e de controle de custos. No caso americano, a relação entre o Congresso e a burocracia tem demonstrado que o Congresso contribui em muito para uma administração pública movida pela estrita obediência às regras, as quais desassocia os objetivos organizacionais de questões decisivas como performance, qualidade, resultados e *accountability*.<sup>3</sup>”

Em termos de similaridades, ambas as iniciativas postulam que o governo somente conseguirá maximizar a efetividade de suas ações, melhorar a qualidade dos serviços prestados à população e ao mesmo tempo limitar seus custos, por intermédio de um melhor gerenciamento.

Ocorre que o enfoque adotado pelo NPR é o de conhecer melhor e alterar, quando necessário, os padrões internos de funcionamento das organizações do governo, enquanto que o do GPRA é o de dar maior ênfase aos resultados efetivos das atividades governamentais no processo decisório e na *accountability* do governo que, presentemente, ainda são baseados apenas nos aspectos quantitativos dessas mesmas atividades.

Para alcançar esse enfoque, conhecido nos meios acadêmicos como *Performance Management*<sup>A</sup> (PM), a estratégia utilizada pelo GPRA pode ser resumida da seguinte forma:

- estabelecimento de missões claramente definidas e de objetivos e metas para cada agência governamental;
- mensuração do grau de realização desses objetivos e metas;
- uso dessas informações no processo decisório do orçamento, principalmente.

De fato, a aprovação do GPRA significa o reconhecimento, pelo próprio Congresso, de que todo o processo de alocação de recursos do orçamento é altamente limitado pela insuficiência de informações relativas aos próprios objetivos dos programas públicos e de seus resultados.

Em termos operacionais, a realização dos objetivos do GPRA depende, basicamente, dos seguintes pilares, desenvolvidos por intermédio de projetos-piloto:

- planejamento estratégico (*Strategic Planning*);
- planos e relatórios anuais de performance (*Performance Plans and Reports*);
- flexibilidade gerencial (*Managerial Accountability and Flexibility*);
- orçamento direcionado aos resultados (*Performance Budgeting*).

Mais especificamente, o texto da Lei prevê o desenvolvimento de cada um desses módulos como descrito nos próximos tópicos.

## 2.1. Planejamento estratégico

Cada agência foi obrigada a elaborar, em conjunto com o Congresso, planos estratégicos para um período de 5 anos e submetê-los ao Congresso e ao *Office of Management and Budget*<sup>5</sup> (OMB) até 30 de setembro de 1997. Esses planos deviam conter:

- a missão da agência;
- seus objetivos de longo prazo;
- metas de curto prazo relacionadas aos objetivos;
- descrição de como pretende atingir esses objetivos em termos de recursos humanos, financeiros e tecnológicos;
- identificação de fatores exógenos que possam afetar o alcance dos objetivos;

- referência às avaliações de programa (avaliações de impacto) realizadas e cronograma para as futuras.

Os planos estratégicos, na ótica do GPRA, constituem-se no ponto de partida para a mensuração dos resultados das entidades governamentais, uma vez que possibilitam uma ampla discussão, com todos os *stakeholders*,<sup>6</sup> para o estabelecimento dos objetivos e metas que serão objeto da futura avaliação.

## **2.2. Planos e relatórios anuais de performance**

A partir de 1999, as agências também são obrigadas a submeter ao OMB um plano anual de resultados, que serve de elo entre os objetivos contidos nos planos estratégicos e as atividades de todos os programas conduzidas ao longo do ano pelas entidades. Nesse plano devem estar definidos:

- metas quantificadas;
- indicadores de desempenho utilizados;
- descrição dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, e dos processos operacionais a serem empregados;
- comparação dos resultados alcançados em relação aos almejados.

A partir desses planos individuais, o OMB também fica obrigado a submeter ao Congresso, juntamente com o orçamento anual, um plano global de resultados para toda a administração pública federal, começando em 1999.

De acordo com os requisitos da lei, a partir do ano 2000, os diretores das agências devem submeter ao presidente e ao Congresso um relatório referente à performance do ano anterior, sendo que a partir de 2002, esses mesmos relatórios devem analisar a performance dos três exercícios imediatamente anteriores.

Os relatórios de performance devem conter:

- uma análise do progresso no alcance das metas;
- uma avaliação do plano de performance do exercício;
- razões do não-atingimento de metas;
- conclusões alcançadas pelas avaliações de programa encerradas durante o exercício.

Pode-se observar, a partir do cronograma um tanto elástico, que o Congresso acredita que mudar o foco do gerenciamento da máquina pública para resultados é um processo de médio e longo prazo.

## **2.3. Flexibilidade gerencial**

Os planos de performance podem incluir propostas de supressão (*waivers*) temporária de controles ou procedimentos administrativos,

incluindo as limitações relativas a quantitativos de cargos, remuneração e transferência de fundos orçamentários, sujeitas à aprovação do OMB.

Todas as propostas devem explicitar seus efeitos desejados e quantificar o impacto financeiro, porventura existente.

Uma limitação a ser observada é que qualquer proposta, que inclua procedimentos ou controles impostos por agência central, que não o OMB, somente pode ser incluída com a prévia anuência da mesma.

## **2.4. Orçamento direcionado a resultados**

Há previsão na lei de que o diretor do OMB deva apresentar ao presidente e ao Congresso, até março de 2001, um relatório acerca do resultado dos projetos-piloto de orçamentos direcionados aos resultados, implementados desde 1998.

Nessas peças orçamentárias, cada agência deve associar possíveis variações de quantitativos de recursos às correspondentes previsões dos resultados advindos de suas atividades.

Dependendo do resultado desses projetos, o OMB pode sugerir a aplicação do conceito de maneira mais abrangente.

## **3. Resultados e orçamento**

O processo orçamentário é, tipicamente, um exercício de escolhas políticas — alocação de recursos escassos entre diferentes prioridades que competem entre si por uma fatia maior do bolo ou montante a ser distribuído — no qual os resultados, ou as informações relativas aos mesmos, representam fatores a serem levados em consideração na tomada de decisões.

É impossível dissociar o desejo de obtenção de resultados pela administração pública americana da evolução do conceito de orçamento naquele país. O processo orçamentário já foi ponto de partida para várias iniciativas de reformas que objetivavam melhorar o gerenciamento do governo.

Dessa forma, procura-se analisar o desenvolvimento histórico das práticas orçamentárias americanas, notadamente, no que se refere à sua interação com a necessidade de obtenção de resultados pela administração pública.

### **3.1. A evolução de um conceito**

A primeira iniciativa de mudança das técnicas orçamentárias digna de nota deu-se com o orçamento funcional (*Tasksetting Budget*), preconizado pela Comissão *Taft*, em 1912, que recomendou avaliar e autorizar as despesas por funções (Silva, 1973: 14).

Com efeito, segundo Giacomoni (1989: 44):

“(...) as reformas orçamentárias realizadas até a década de 20 buscavam melhor distribuir as competências do Legislativo e Executivo nas diversas fases do processo orçamentário: elaboração, execução e controle.”

Em meados da década de 30, o Departamento de Agricultura e a Administração do Vale do Tennessee adotaram classificações orçamentárias por projetos e programas. Esse modelo, revolucionário para a época, representava uma fórmula capaz de aproximar a técnica orçamentária, então vigente, de um instrumento gerencial que começava a ter ampla aceitação: o planejamento (Giacomoni, *op. cit.*).

Essas experiências somadas à do Departamento da Marinha, que apresentou, para o exercício fiscal de 1948, o orçamento organizado por programas, foram as precursoras das quatro iniciativas, em âmbito federal, que objetivaram direcionar o processo orçamentário para os resultados obtidos pelas ações governamentais:

1. reformas da 1ª Comissão Hoover para a redução do Estado no pós-guerra(1949);

2. o *Planning-Programming-Budgeting-System* (PPBS), iniciado em 1965 pelo presidente Johnson;

3. o *Management by Objectives* (MBO), iniciado em 1973 pelo presidente Nixon;

4. o *Zero-Base Budgeting* (ZBB), iniciado em 1977 pelo presidente Carter.

Em 1949, a 1ª Comissão Hoover (Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo) recomendou que o conceito de orçamento do Governo Federal fosse inteiramente reformulado pela adoção de um orçamento baseado em funções, atividades e projetos, denominando-o orçamento de desempenho.<sup>7</sup>

Giacomoni (*op. cit.*) observa que:

“(...) um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.”

Em 1950, o Congresso aprovou a Lei de Processo do Orçamento e da Contabilidade, que não mencionava, diretamente, a expressão orçamento de desempenho, mas autorizava o presidente a apresentar, no orçamento, as funções e atividades do governo, a partir das classificações que julgasse mais apropriadas.

Em 1955, a 2ª Comissão Hoover teve a oportunidade de analisar os resultados alcançados, até então, com a nova técnica e fez novas recomendações no sentido do seu aperfeiçoamento.

Pode-se considerar que a Comissão Hoover introduziu o conceito de orçamento direcionado aos resultados (*performance budget*), pois, ainda que nessa fase os resultados fossem entendidos, unicamente, como produtos (*outputs*), pela primeira vez estava procurando associar-se os programas, projetos e atividades às realizações governamentais.

A tendência “...à aproximação entre o planejamento e o orçamento era cada vez mais evidente, com uma nova técnica que ficou conhecida através do rótulo PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) — Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento — constituindo-se no coroamento de uma série de estudos e aplicações práticas realizadas nos órgãos militares pela empresa de consultoria *Rand Corporation*” (Giacomoni, *op. cit.*).

O planejamento, programação e orçamentação constituíam os processos por meio dos quais as inter-relações entre os objetivos e os recursos eram consideradas para a obtenção de um programa de ação coerente e compreensivo para o governo como um todo. Devido ao estágio de desenvolvimento alcançado então pelas técnicas de informação, auxiliares à análise e tomada de decisões, o planejamento teria um papel predominante no processo.

Isso respondia, ao menos em teoria, aos anseios de um instrumento que canalizasse na direção certa a economia americana, a qual apresentava grande vitalidade e estimulava programas públicos, especialmente os ambiciosos.

O PPBS pode ser entendido como mais um degrau evolucionário das práticas orçamentárias do governo americano, uma vez que com o seu advento foi fechado o ciclo orçamentário de planejamento-orçamento-avaliação, sendo esta última desenvolvida com base nos *outputs*. Também pode ser destacado o pioneirismo na utilização de ferramentas complexas de análises de dados e sistemas de informação no processo administrativo-orçamentário.

O MBO representou a tentativa de utilizar uma técnica administrativa bastante popular nos meios acadêmicos<sup>8</sup> — a Administração por Objetivos (APO) — e que já havia sido implementada nos Departamentos de Saúde, Educação e Previdência durante o primeiro mandato do presidente Nixon.

Basicamente, procurava-se centralizar o processo decisório num sistema de planejamento de APO, ao mesmo tempo em que era concedida uma maior flexibilidade para os gerentes atingirem as metas acordadas.

Pode-se destacar, entre suas conseqüências positivas, o desenvolvimento da capacidade de negociar metas e a integração entre o processo

orçamentário e a agenda presidencial, composta pelos grandes objetivos estratégicos nacionais.

Por último, o ZBB foi uma tentativa de implementação da técnica do orçamento base-zero, então também utilizada em indústrias e alguns governos estaduais e municipais,<sup>9</sup> em resposta aos grandes déficits orçamentários registrados pelos EUA nos anos 70.

Segundo Graham (1994: 232):

“(...) ZBB opera com a premissa de que os programas existentes, assim como as novas propostas orçamentárias devem competir por recursos a cada ano fiscal. Na prática anterior, os programas existentes eram muitas vezes transportados dos anos anteriores como uma base que não era examinada nem avaliada rigorosamente. O ZBB, ao contrário, encoraja a avaliação sistemática e abrangente de todos os programas e propostas, de acordo com as prioridades da jurisdição. Os recursos podem então ser realocados, se os programas existentes não estiverem contribuindo com eficácia.”

Assim, o ZBB, quebrando a inércia incremental dos sucessivos orçamentos, fortaleceu a capacidade analítica do resultado dos programas.

Como se pode depreender dessa rápida síntese histórica do orçamento nos Estados Unidos, o governo daquele país, desde os anos 50, vem tentando associar decisões orçamentárias às previsões de resultados, num processo denominado *performance budgeting*, ou orçamento por resultados. É consenso que todos esses esforços, sejam de iniciativa do Executivo ou Legislativo, falharam em mudar o foco do processo orçamentário federal de sua tradição baseada em itens de despesa para os resultados dos respectivos programas públicos.

### **3.2. A mais nova iniciativa: o GPRA**

Dentro dessa ótica orçamentária, o GPRA pode ser visto como a mais recente iniciativa nesse ciclo de quase 50 anos de iniciativas federais para melhorar a performance do setor público e associar o processo de alocação de recursos orçamentários às expectativas de desempenho dos respectivos programas.

Embora tenha incorporado as lições aprendidas nas experiências anteriores no que se refere a estrutura, foco e abordagem, algumas questões permanecem desafiando o objetivo do GPRA em associar as decisões relativas à alocação de recursos aos níveis de performance das agências ou programas.

Essa articulação, a propósito, é fundamental, uma vez que abre a possibilidade de redução do déficit público (Valnei, 1997: 14).

As experiências anteriores demonstraram que os esforços no sentido de associar alocação de recursos ao desempenho devem começar na fase de planejamento, a partir da definição e conhecimento básico dos objetivos dos programas.

Sem que os objetivos das agências, programas ou projetos estejam suficientemente explícitos, qualquer análise se torna impossível.

De fato, segundo Valnei (*op. cit.*):

“o que se observa é que um dos principais entraves às políticas de avaliação têm sido os objetivos confusos e insuficientemente definidos”.

O desafio está em assegurar que o intercâmbio entre o Congresso e o Executivo consiga lidar de maneira efetiva com os diferentes interesses, expectativas e pontos de vista dos atores envolvidos, cujos objetivos são, por vezes, conflitantes.<sup>10</sup>

Enquanto o enfoque do Legislativo é na supervisão e no controle externo (*oversighting*), com um horizonte de resultados a curto prazo, o Executivo enfatiza as metas de longo prazo e a flexibilidade administrativa.

Com efeito, o GAO é explícito em apontar a ausência de mecanismos que conciliassem essas duas visões conflitantes como um dos fatores para o fracasso das iniciativas anteriores.

A solução encontrada pelo GPRA foi a de desenvolver processos de consulta ou intercâmbio (*consultations*) entre o Congresso e as agências.

Uma outra evolução verificada no GPRA diz respeito à forma de apresentação das informações relativas aos resultados. Enquanto as iniciativas passadas previam uma única forma de apresentação das informações, geralmente sem uma conexão com a estrutura orçamentária, o GPRA associa o planejamento e a avaliação dos resultados a partir das atividades dos programas contidos nas propostas orçamentárias das agências.

Em termos de tempo para maturação, os empreendimentos anteriores foram implantados em toda a máquina administrativa dentro de apenas um ciclo orçamentário anual, enquanto que o GPRA abrange todo um processo que incorpora fases de teste, projetos-piloto e avaliações dentro de vários exercícios, o que, teoricamente, propicia melhores chances de integração ao processo de planejamento orçamentário, resguardando ao mesmo tempo as frustrações quanto à falsa expectativa de resultados imediatos.

Finalmente, enquanto que as iniciativas passadas limitavam-se a medir *inputs* (insumos), cargas de trabalho ou, no máximo, *outputs* (*produtos*), a presente declara explicitamente sua ênfase nos *outcomes* (resultados), embora reconheça a necessidade de desenvolver uma escala de medidas que inclua indicadores qualitativos e *outputs*.<sup>11</sup>

## 4. A complexa questão da administração por resultados

Um dos fundamentos teóricos do GPRA é o que se denomina *Performance-Based Management*, administração baseada no desempenho ou simplesmente administração por resultados, que, no setor público, consiste na utilização da avaliação dos resultados ou performance do aparelho do Estado para a tomada de decisões.

Na verdade, conforme é colocado por Kettl (1998: 89):

“(...) o compromisso com a idéia de avaliar resultados é a base essencial do movimento global de reforma do setor público”.

Antes de começar qualquer discussão sobre administração por resultados, faz-se necessário explicitar suas principais características:

- avaliação dos resultados *lato sensu*;
- maior autonomia gerencial;
- maior *accountability* e comunicação intergovernamental.

### 4.1. Avaliação de resultados

Em primeiro lugar, é interessante ressaltar que o maior dilema concernente à avaliação dos resultados deriva dos dois possíveis enfoques que podem ser dados ao significado de resultados:

- *outputs*, em termos de produção;
- *outcomes*, em termos de resultados *stricto sensu* ou impacto da intervenção.

Em teoria, para se chegar aos *outcomes* de uma intervenção governamental, que pode ser um programa, projeto ou política, deve-se comparar a situação anterior com a posterior, ou ainda os resultados esperados, planejados anteriormente. Ocorre que nem sempre é possível determinar o efeito causal, ou seja, a relação entre uma ação e sua consequência.

Assim, não se pode afirmar categoricamente, conforme Tartarotti (1992: 506):

“(...) em que medida os resultados são devidos a projetos específicos ou são, meramente, resultado de outros fatores, tais como mercados externos favoráveis, ou alguma política local que pode estar melhorando os padrões de educação e saúde”.

Até hoje, as dificuldades de se chegar aos resultados *stricto sensu* fizeram com que a avaliação da produção tenha sido a mais empregada.

A forma de implementação também pode variar segundo os instrumentos a serem utilizados.

Bresser Pereira (1997: 42), por exemplo, ao definir as principais características da administração pública gerencial, defende a “... ênfase no controle por resultados, através dos contratos de gestão<sup>12</sup> (ao invés dos controles de procedimento)”. Dessa forma, por intermédio do mecanismo do contrato de gestão seriam definidos os indicadores de desempenho e aferidos os resultados.

Outra possibilidade são os modelos encontrados no Canadá, Austrália e nos Estados Unidos, baseados em avaliações de programa,<sup>13</sup> em que os efeitos ou impactos dos programas são mensurados, geralmente, por cientistas sociais ou técnicos em avaliação.

É ainda interessante observar que a avaliação de resultados pode se dar, basicamente, em dois níveis: agências governamentais ou programas públicos.

Essa variável ganha especial relevo quando estudamos o GPRA, pois nos Estados Unidos a agência à qual será atribuído um determinado programa é sempre muito menos importante que a criação do programa. Conseqüentemente, muitas agências públicas acabam se transformando em pouco mais que empresas *holding* de um grande número de programas, praticamente sem relação uns com os outros<sup>14</sup> (Kettl, 1998: 90).

## 4.2. Autonomia gerencial

O aumento da autonomia gerencial (*empowerment*), que caracteriza a administração por resultados, parece ser uma resposta a algumas das disfunções da burocracia, base da administração pública, apontadas por Merton,<sup>15</sup> traduzidas pela internalização das regras, exagerado apego aos regulamentos e categorização como base do processo decisório.

O pressuposto adotado é que uma maior liberdade para administrar oferece melhores condições para a obtenção de bons resultados.

## 4.3. *Accountability* e comunicação

O simples fato de uma administração governamental estar preocupada com seus resultados e possibilitar que eles sejam conhecidos, revoluciona todo o relacionamento do governo com a sociedade e com os seus representantes legalmente constituídos: os membros do Poder Legislativo.

Cidadãos, associações ou órgãos de controle institucionais aumentam muito o seu grau de supervisão sobre a máquina pública, de posse de dados sobre o desempenho e as realizações dos órgãos públicos.

Nessa linha, Kettl (*op. cit.*: 96) advoga que o mais importante na administração baseada no desempenho é a qualidade da comunicação no sistema político, sob pena de construirmos apenas uma administração baseada na avaliação do desempenho, ou seja: um fim em si mesma.

Sem comunicação, os dados obtidos nas avaliações não podem ajudar os governantes a alocar os recursos nos melhores projetos para a sociedade ou os cidadãos a entender melhor o que lhes é oferecido, em troca dos impostos que pagam.

#### 4.4. Resultados no mundo e nos EUA

A partir dos anos 80 foram implementadas, pelos governos da Inglaterra, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, reformas semelhantes ao GPRA no que se refere à orientação pelos resultados ou administração pelos resultados.

De uma maneira geral, os governos desses países: a) promoveram um incremento na responsabilização (termo aqui utilizado como sinônimo de *accountability*) pelos resultados em troca de uma maior autonomia dos seus administradores públicos (*empowerment*); b) eliminaram controles burocráticos exercidos pelas agências centrais, provendo cada departamento governamental de maior autoridade para gerir recursos dentro de tetos orçamentários globais; c) começaram um processo de simplificação de regras relativas ao pessoal administrativo e de desconcentração de atividades tais como contratação, remuneração e promoção.

Simultaneamente, foram também promovidas iniciativas objetivando a adoção de mecanismos tipicamente do setor privado (mecanismos de mercado), tais como competição entre agências ou com o setor privado e autofinanciamento.

Ainda que as abordagens tenham variado, a função planejamento pode ser considerada um elemento comum. O processo de planejamento foi utilizado como veículo de comunicação das missões e objetivos dos órgãos governamentais para os próprios funcionários e para o público em geral. Planos operacionais transformaram planos estratégicos em objetivos detalhados e metas para as atividades rotineiras, e possibilitaram identificar medidas de progresso no cumprimento desses objetivos.

Já em termos de mensuração de performance, enquanto que Inglaterra e Nova Zelândia direcionaram seus esforços para a avaliação de produção e custos, Austrália e Canadá tentaram privilegiar um enfoque mais direcionado para *outcomes*, praticando algumas avaliações de impacto, embora a avaliação de produção continue a ser a base do sistema.

A despeito das particularidades e nuances de cada modelo adotado, pode-se extrair algumas conclusões, particularmente na árdua experiência de desenvolver indicadores de desempenho, que não devem ser desconsideradas quando se acompanha a implementação do GPRA:

- os tipos de indicadores de desempenho devem provir dos próprios objetivos dos programas ou agências, sejam eles direcionados para *outputs* ou *outcomes*;

- os indicadores devem refletir a capacidade que os administradores da agência ou do programa tenham de atingir as metas;
- deve haver envolvimento dos funcionários no estabelecimento dos indicadores de desempenho;
- um adequado sistema de avaliação de desempenho deve trabalhar com um conjunto não muito grande de indicadores que abranjam as diferentes dimensões dos resultados (quantitativa, qualitativa, eficiência e custo);
- os aspectos quantitativos devem estar sempre associados a aspectos qualitativos;
- os sistemas de avaliação devem prover tanto informações gerenciais para a cúpula administrativa quanto informações mais detalhadas para os gerentes de linha.

Embora o uso de informações relativas ao desempenho da máquina pública esteja aumentando nos parlamentos desses países, ele ainda é bastante limitado em função de questões relacionadas à falta de pessoal especializado e ao tempo e rotinas institucionais empregadas na avaliação dos dados contidos nos relatórios enviados aos respectivos Congressos.

Basicamente, as informações relativas a performance receberam três tipos de tratamento nesses quatro países:

- Inglaterra e Canadá procuraram medir a qualidade de seus serviços públicos diretamente junto à população, dando ampla publicidade aos resultados;
- os quatro países adotaram o processo de negociação entre os diversos níveis administrativos, visando assegurar metas consistentes ao longo de toda a escala hierárquica;
- departamentos, agências e órgãos de todos os países prepararam relatórios aos seus respectivos parlamentos, abertos ao público em geral.

Nos Estados Unidos, a preocupação com o desempenho não se limitou às iniciativas reformistas orçamentárias já mencionadas, se estendendo ao campo da avaliação de programas, principalmente a partir dos anos 60. Foram desenvolvidos vários estudos pontuais, geralmente para responder a perguntas específicas no âmbito de cada programa.

O GPRA, embora proponha uma abordagem continuada de avaliação (*Performance Measurement*), reconhece, tacitamente, a importância e a complementaridade de tais estudos (*Program Evaluation*) e incorpora-os em sua filosofia, ao prever a descrição de avaliações já executadas e a definição de um cronograma para futuras avaliações de impacto.

## 5. Perspectivas, problemas e resultados

Os esforços de todas as agências envolvidas na implementação dos projetos-piloto previstos no GPRA estão sendo monitorados pelo GAO, órgão ligado ao Congresso americano<sup>16</sup>, que já desenvolveu uma série de trabalhos não só nas agências respectivas, mas em toda a administração pública federal.

A partir dos estudos desenvolvidos pelo GAO, é possível tecer algumas considerações acerca dos obstáculos enfrentados para a efetiva consolidação do GPRA.

Como já foi abordado em tópico anterior, um dos referenciais teóricos primários do GPRA é a avaliação de desempenho (*Performance Measurement*), podendo-se, por conseguinte, associar os estágios do processo de avaliação aos documentos a serem produzidos pelas agências por força do GPRA e, conseqüentemente, dos problemas relativos a cada estágio.

### Estágios da avaliação de desempenho

Identificação dos objetivos	Desenvolvimento dos indicadores de desempenho	Coleta de dados	Análise e divulgação dos resultados
-----------------------------	---	-----------------	-------------------------------------

### Documentos que compõem o GPRA

Plano estratégico	Plano de resultados	Relatório de performance
Fragmentação ou superposição das ações implementadas pelos programas	Ausência de dados confiáveis relativos à performance das agências	Limitada influência do Governo Federal nos resultados de alguns programas
Dificuldade na definição das missões e objetivos estratégicos das agências governamentais	Metas dissociadas dos objetivos	_____
Planos estratégicos sem correlação com o orçamento	_____	_____

#### 5.1. Planos estratégicos

O projeto-piloto direcionado ao planejamento estratégico envolveu mais de 70 órgãos e entidades, no período de 1994 a 96.

A revisão de todos os planos estratégicos elaborados nesse período, pouco antes do seu envio ao Congresso e ao OMB, em setembro de 1997, não deixa dúvidas de que há ainda um longo caminho a ser percorrido, no que se refere à capacidade dos departamentos e agências governamentais em cumprir os requisitos básicos definidos no GPRA.

Os pontos críticos podem ser enumerados da seguinte forma:

- os objetivos de longo prazo tendem a ser vagos, não permitindo futuras avaliações, e ainda não estão direcionados à obtenção de resultados;
- a maioria das agências também não definiu estratégias consistentes para o alcance dos objetivos de longo prazo;
- grande parte das agências não identificou os programas ou projetos que possuam interfaces com outras agências, ou especificou ações coordenadas com outras;
- os planos estratégicos não contêm suficiente informação acerca das avaliações de programas conduzidas nas respectivas agências ou cronogramas para futuros trabalhos;
- as informações não estão dispostas num modelo de marco lógico que permita determinar que estratégia corresponde a um determinado objetivo ou meta;
- em alguns casos, as estratégias se assemelham mais a objetivos propriamente ditos;
- os planos estratégicos, por vezes, deixam de abordar questões relevantes dentro do contexto administrativo da entidade que o elaborou.

## **5.2. Fragmentação e superposição das ações governamentais**

Uma das expectativas dos formuladores do GPRA é que o seu foco nos resultados possa garantir a ação coordenada de esforços das agências e programas do Governo Federal, minimizando a fragmentação e a superposição de esforços e maximizando os seus efeitos positivos.

Com efeito, cada uma das etapas do GPRA favorece a redução da fragmentação e da sobreposição:

- a definição conjunta das metas entre o Executivo e o Legislativo permite a identificação dessas ocorrências bem como a elaboração de soluções;
- o desenvolvimento de indicadores de desempenho expõe a necessidade de avaliações interdepartamentais no caso de objetivos comuns;
- a estrutura de análise fornecida ao Congresso pelos relatórios permite a racionalização dos programas.

Em termos de fragmentação de ações, podemos citar o exemplo do Departamento de Educação, que desenvolve cerca de 25 programas de bolsas de estudo e empréstimos para estudantes. Segundo o GAO, há

possibilidade de economia de aproximadamente 550 milhões de dólares em cinco anos com a unificação desses programas, sem qualquer prejuízo para os estudantes americanos.

Em 1994, 38 programas de treinamento de mão-de-obra compartilhavam objetivos comuns, eram direcionados aos mesmos tipos de população-alvo, clientela e forneciam serviços semelhantes, além de usar idênticos mecanismos de produção de serviços e estruturas administrativas.

Esse tipo de dispersão de esforços tem o potencial de desperdiçar recursos escassos, confundir ou frustrar os usuários do programa e limitar a sua efetividade.

Já a superposição de esforços está intimamente relacionada à fragmentação de missão, que se refere à circunstância de mais de uma agência estar envolvida em uma mesma área de ação governamental. Isso se deu porque, à medida que o Governo Federal daquele país teve de responder a novas demandas e problemas, foram atribuídas responsabilidades semelhantes a diferentes agências.

Em 1995, pelo menos 12 departamentos federais ou agências eram responsáveis por centenas de programas de desenvolvimento comunitário direcionados a comunidades carentes. Como, até historicamente, não há coordenação entre as agências, em razão de diversos fatores que incluem questões ligadas à perda de controle orçamentário dos programas, formam-se verdadeiras fronteiras assistenciais entre os bairros por eles servidos.

A questão torna-se mais complexa quando se observa as ressalvas a esta problemática, reconhecidas dentro do âmbito da própria administração pública:

- algum grau de redundância pode ser até benéfico quando faz parte de uma estratégia gerencial para gerar competição, melhorar a disponibilidade dos serviços à população ou, simplesmente, fornecer alternativas emergenciais para o provimento dos serviços;

- em alguns casos, a redundância é inerente à própria natureza da iniciativa governamental ou mesmo reflexo de sua magnitude: por exemplo, os países que compunham a ex-União Soviética receberam ajuda dos EUA por intermédio de cerca de 200 programas públicos, como parte de uma ampla estratégia multidepartamental;

- por vezes, um limitado grau de ineficiência tem de ser tolerado em função de questões de maior relevância: por exemplo, embora os americanos reconheçam que a estrutura descentralizada de seu sistema federal de coleta de dados estatísticos, composto por diversas agências, ocasione problemas na consistência das informações, o risco de abusos ou manipulação de informações centralizadas em uma única agência afasta qualquer possibilidade de unificação.

Como se pode inferir, a questão da fragmentação e superposição de ações governamentais é um problema estrutural da administração pública americana e um dos campos mais férteis para a melhoria de resultados e redução de custos.

A implementação do GPRA tem demonstrado que, por enquanto, ela é também um dos maiores obstáculos ao sucesso da iniciativa, uma vez que dificulta o estabelecimento de metas claras e objetivos estratégicos consistentes por parte das agências.

### 5.3. Missões e objetivos estratégicos

A abordagem calcada no planejamento estratégico adotada pelo GPRA, além de assegurar que as missões estejam associadas às finalidades legais para as quais a entidade foi criada, pode identificar casos em que uma mudança de contexto externo implique uma mudança nas finalidades institucionais.

Para que se tenha uma idéia do que isso significa, em termos práticos, pode ser citado o exemplo do *Department of Energy* (DOE), criado em 1977, para responder a demandas próprias de uma crise energética emergente.

Hoje, embora a pesquisa sobre novas formas de energia e conservação e a formulação de políticas ainda dominem a agenda da entidade, questões relativas à defesa nacional e proteção ambiental são mais demandadas e, portanto, poderiam ter um maior grau de prioridade.

Enquanto o DOE se preocupava somente com a geração de energia atômica, pouca atenção foi dispensada quanto às questões ambientais, gerando um passivo, a título de despoluição do meio ambiente, que gira em torno de US\$189 a US\$ 265 bilhões.<sup>17</sup>

Se, como vimos, nem sempre a missão de uma agência está sintonizada com as necessidades efetivas do Estado, quando descemos ao nível de seus objetivos estratégicos, constata-se que eles tendem a ser ainda um tanto vagos.

Essa imprecisão de objetivos é resultado da disputa das diversas prioridades políticas que competem entre si nas agências ou das diferentes visões dos *stakeholders* dos programas.

### 5.4. Atuação do Congresso

Um ponto dos mais delicados é a participação do Congresso no processo de elaboração dos planos estratégicos das agências governamentais, uma vez que o GPRA não especifica a forma ou o momento dessa participação ou quais comitês devem estar envolvidos.

Uma outra questão, que tem ainda se revelado polêmica, é se as consultas devem se restringir à missão da agência e seus objetivos estratégicos ou descer ao nível das metas, custos e indicadores de desempenho.

Essa participação do Congresso prevista na lei é intrinsecamente difícil, pois representa uma mudança no tipo de relacionamento com as agências que prevaleceu no passado.<sup>18</sup>

Questões políticas também dificultam esse relacionamento. Um bom exemplo é quando a linha política de um partido, que tem o controle de um determinado comitê, discorda dos rumos de uma agência governamental.

No que se refere às agências, as avaliações de programas, praticamente a única fonte de informações sobre os seus resultados, vinham sendo utilizadas, primordialmente, com um caráter informativo para atender à demanda interna e não para satisfazer demandas externas de supervisão.

A despeito de todas essas adversidades, ainda no início de 1997, o Congresso deu mostras de estar empenhado na implementação do GPRA, que parece ser consenso entre democratas e republicanos. Várias *consultations* já haviam tomado lugar no Senado e na Câmara, por intermédio de comitês especializados.

## 5.5. Planos operacionais de performance

As mesmas ocorrências que afetam os planos estratégicos se refletem nos planos operacionais, dificultando o estabelecimento de objetivos e metas de curto prazo consistentes. Afinal, em última instância, essas metas refletem a disputa das diversas demandas e prioridades políticas na arena governamental.

Pode-se dizer que é até mais fácil chegar ao consenso em objetivos de longo prazo, mas quando se começa a tentar transformá-los em metas anuais e especificar como se vai atingi-las, surgem os conflitos acerca de prioridades, abordagens, formas e níveis de atuação.

A maioria dos planos examinados pelo GAO não tenta definir ou descrever os elos entre os objetivos estratégicos e as metas anuais. Essa associação é considerada fundamental se um órgão ou entidade possui uma idéia definida de como pretende mensurar o progresso na direção dos seus objetivos ou mesmo se está atingindo os resultados planejados.

No estágio do estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, também é um desafio passar da simples descrição e quantificação das atividades desenvolvidas (p. ex.: o número de pacientes atendidos em um programa de saúde ou hospital), para a visualização dos resultados efetivos ou *outcomes* daquela atividade (p. ex.: a melhoria dos níveis de saúde da população atendida pelo programa).

Um fator que atua como agravante nesse já complicado quadro é a escassez de dados relativos à performance das atividades das agências.

Mesmo quando eles existem, sua qualidade é questionável em função de diversos fatores, incluindo sua obtenção por intermédio de terceiros.

## 5.6. Mensuração e análise dos resultados

Em geral, as estratégias empregadas pelas agências para chegar aos seus resultados envolveram a utilização de avaliações de impacto, indicadores de desempenho intermediários e uma ampla gama de indicadores abrangendo todas as dimensões da performance, além do consenso com todos os atores envolvidos no estabelecimento dos referidos indicadores.

Nesse estágio, o maior desafio é a separação do impacto efetivo dos programas ou atividades, de fatores exógenos à intervenção governamental, uma vez que uma simples apreciação de metas e indicadores de desempenho não permite retratar exatamente o resultado de um programa.

Dentre as abordagens empregadas para lidar com as influências alheias ao programa citamos:

- identificação das variáveis que são diretamente afetadas pelo programa;
- utilização de grupos de controle;
- utilização de indicadores de satisfação da clientela;
- monitoramento do ambiente em nível local;
- diversificação de indicadores orientada para a obtenção de possíveis *outcomes*;
- análise de séries temporais.

A mensuração de *outcomes* requer a formação de bases de dados e o desenvolvimento de técnicas de mensuração e avaliação, além de treinamento do pessoal administrativo,<sup>19</sup> exigindo recursos financeiros nem sempre disponíveis.<sup>20</sup>

No caso de programas que envolvam outras esferas governamentais, há uma resistência expressiva em dividir os custos da obtenção dos dados.

Outro fator negativo é que os governos estaduais envolvidos ou beneficiários de programas federais, por vezes, não se preocupam com a qualidade dos dados que estão fornecendo. Nesses casos, as agências federais, geralmente, utilizam procedimentos de verificação e validação dos dados ou procuram fontes alternativas.

Em geral, os programas, que já foram submetidos a avaliações e possuem em seu *staff* indivíduos ou equipes treinados e com experiência em *performance measurement* ou *program evaluation*, são os que mais facilmente têm a sua performance mensurada pelas agências.

Embora a situação tenha melhorado nos últimos três anos, dados do GAO apontam que menos de um terço dos administradores públicos tem à sua disposição informações sobre a realização dos objetivos dos programas ou atividades que administram ou mesmo acerca da eficiência ou qualidade dos serviços prestados à população.

Parar de se preocupar com os processos e tentar gerenciar resultados gera resistências, pois os primeiros são controláveis pelos administradores, enquanto que os segundos são apenas influenciáveis pelas ações empreendidas pelas agências.

Naturalmente, os administradores públicos se preocupam com a possibilidade de serem julgados — e punidos — por resultados sobre os quais não têm controle, o que nos leva a concluir que uma iniciativa para medir resultados jamais pode ter qualquer aspecto punitivo, sob pena de ser utilizada de maneira defensiva pelas agências ou simplesmente sabotada.

Esse temor de não atingir uma boa performance e, em conseqüência, não receber tratamento adequado, em termos de reconhecimento do trabalho executado, pode levar os administradores, e por extensão as agências, a uma situação em que os resultados ruins sejam, sistematicamente, ocultados.

Nessa situação extrema, o *marketing* da melhoria de resultados poderia perenizar um sistema inteiramente viciado, de benefícios duvidosos ou até mesmo prejudicial para toda a máquina pública federal e, em última instância, para a sociedade daquele país.

## 5.7. Flexibilidade gerencial

As experiências de países considerados líderes na implementação de reformas baseadas na orientação por resultados, como Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Inglaterra, demonstram que uma maior autonomia gerencial para os administradores públicos (*empowerment*), principalmente nas áreas financeira e de pessoal, possibilita substanciais melhorias no desempenho da máquina administrativa pública.

Nessa mesma linha, o GPRA permite que as agências governamentais sejam dispensadas pelo OMB de alguns controles administrativos, mediante a aprovação de propostas de supressões (*waivers*) que, além de descreverem e quantificarem os efeitos na performance da agência, contenham a concordância formal do órgão que estabeleceu o controle.

Essa maior autonomia pode incluir também poderes adicionais para os gerentes e a retirada de obstáculos à remuneração por desempenho impostos pelas agências centrais, dentro dos limites estabelecidos pela Lei.

Entretanto, o projeto-piloto de flexibilidade gerencial não funcionou como esperado. Nenhum dos candidatos (sete órgãos e uma agência, que

submeteram 61 propostas) foi aprovado pelo OMB. Três quartos das propostas foram consideradas não implementáveis por razões legais, obstáculos administrativos estruturais ou, simplesmente, porque os dispositivos a serem flexibilizados nem existiam mais. Ademais, embora propostas sob a égide do GPRA, poderiam ser realizadas independentemente desse.

Três razões são apontadas para o fracasso do projeto-piloto:

1. mudanças na legislação de pessoal posteriores à implementação do GPRA;

2. existência de outros meios pelos quais os órgãos e agências podem obter meios de flexibilização gerencial;<sup>21</sup>

3. ausência de participação ativa do OMB junto às agências integrantes do projeto.

Ressalvando a aparente omissão do OMB em relação a esse projeto-piloto, diferentemente do que se verificou no projeto-piloto de planejamento estratégico, duas conclusões principais podem ser extraídas da experiência de flexibilização no âmbito do GPRA.

A primeira é que os entraves administrativos são provenientes, muitas vezes, da própria agência e não de limitações externas, tais como normas das agências centrais.

A segunda, e talvez mais preocupante, é que os instrumentos de flexibilização contidos no GPRA podem não ser suficientes para prover a flexibilidade gerencial necessária aos administradores públicos na melhoria da performance dos seus departamentos.

## **5.8. Resultados na atividade reguladora do Estado**

Já abordamos em linhas gerais os principais obstáculos com que estão se defrontando as agências norte-americanas para a mensuração de seus resultados.

Entretanto, duas áreas são apontadas como especialmente problemáticas para os objetivos do GPRA: a científica e a reguladora.

Escolhemos a atividade reguladora para apresentar um quadro específico da experiência de avaliação de desempenho nos EUA em algumas agências, em razão de sua importância naquele país.

Em março de 1995, o presidente dos EUA dirigiu comunicado aos dirigentes das agências reguladoras determinando uma mudança na forma de mensuração da performance da agência e de seus funcionários, adicionando outros aspectos além dos previstos no GPRA.

A despeito da aparente aceleração do processo de orientação por resultados em relação ao restante da administração, as agências reguladoras se defrontaram com situações que exemplificam os mesmos problemas encontrados na administração pública em geral, só que em grau mais acentuado.

Um fator específico relacionado à atividade reguladora é a legislação envolvida, por vezes complexa e possuindo dispositivos que vão de encontro à administração por resultados. Um bom exemplo é a lei<sup>22</sup> que proíbe o *Internal Revenue Service* (IRS) estabelecer a remuneração de seus funcionários baseada na arrecadação de impostos, eliminando qualquer possibilidade de recompensa vinculada à performance da agência.

O mesmo IRS não conseguiu ainda definir o montante exato de impostos devidos ao governo, o que torna difícil determinar quanto a agência deveria estar arrecadando.

Para o *Federal Aviation Administration* (FAA), por sua vez, é complicado determinar quantos acidentes foram evitados pelos esforços da agência na melhoria do tráfego nos aeroportos, uma vez que cada acidente aéreo é o resultado de uma combinação única de fatores, podendo não estar associado às providências preventivas adotadas.

Devido a grande dispersão inerente ao tráfego aéreo, a obtenção de dados se faz pela informação voluntária, método muito suscetível à subnotificação. Assim, muitos incidentes aéreos sem maiores consequências, mas importantes para a atividade de segurança aérea, deixam de ser reportados pelos pilotos e companhias aéreas, não tendo o FAA, nesse caso, instrumentos para detectar as suas possíveis causas.

De fato, a diversidade de fatores que interagem para a queda de um avião constitui uma poderosa barreira para o estabelecimento de indicadores de performance. Embora os pesquisadores venham estudando os acidentes aéreos há anos, ninguém conseguiu ainda isolar um fator ou grupos de fatores que possam prever a ocorrência de um sinistro. E o pequeno número de acidentes aéreos, a cada ano, torna qualquer análise estatística impraticável. Diante disso, é virtualmente impossível medir o efeito da atuação da agência na segurança aérea.

No caso da *Food and Drug Administration* (FDA), a dificuldade está em quantificar o número de pessoas que não ficaram doentes, em virtude da aprovação de um novo medicamento ou da retirada do mercado de um produto alimentar que ofereça risco no seu consumo.

O controle sanitário exercido pela agência, num país com a dimensão territorial e populacional dos EUA, também é prejudicado pela falta de informações, uma vez que os recursos estão dirigidos para lidar com situações de riscos prioritários e não para a construção de uma base de dados estatisticamente válidos.

A situação da *Environmental Protection Agency* (EPA) evidencia a diversidade e complexidade de fatores que afetam os resultados das agências reguladoras e a inerente falta de controle desses fatores por parte das mesmas.

Embora a EPA tenha como uma de suas metas estratégicas garantir que a água a ser utilizada pelos americanos seja limpa e segura para o

consumo, o estado da água é afetado por diversos fatores, incluindo os climáticos, que estão fora do controle de atuação da agência. Some-se a isso, a divisão de responsabilidades que existe entre a EPA e outras agências federais e governos estaduais,<sup>23</sup> o que dificulta ainda mais a possibilidade de se isolar os efeitos da atuação da agência reguladora.

Uma situação semelhante pode ser encontrada na *Occupational Safety and Health Administration* (OSHA), uma vez que os ciclos econômicos, o desenvolvimento de tecnologias mais seguras e as mudanças nas leis e regulamentos afetam muito mais o número de acidentes de trabalho do que a atuação da própria agência.

Considerando-se que os 2.000 fiscais da agência só podem visitar uma pequena fração das mais de 6 milhões de empresas do país, é discutível que a atuação da OSHA possa ser unicamente responsabilizada pelo aumento ou diminuição das estatísticas de acidentes de trabalho.

As incertezas quanto às causas de determinadas doenças, que tenham um longo período latente, dificultam a coleta de dados de morbidade e mortalidade. Acrescente-se que não se pode afirmar com certeza se um trabalhador desenvolveu determinada enfermidade em razão de suas condições de trabalho ou de fatores alheios à sua atividade.

Os estudos poderiam lançar uma luz sobre alguns aspectos cruciais que demoram anos para ficarem prontos. Assim, quase sempre o fator tempo também atua contra a avaliação de desempenho nas atividades reguladoras.

## 5.9. Resultados visíveis

Ainda que, naturalmente, os obstáculos se sobressaíam no período inicial de implementação de uma reforma com um período de maturação longo como o do GPRA, algumas mudanças positivas, provenientes das experiências desenvolvidas nas agências, merecem registro.

A *Cost Guard*, ao reexaminar sua missão, mudou o foco de seu programa de segurança marítima, até então exclusivamente de caráter regulatório, incluindo atividades educativas que contribuíram para um declínio significativo na taxa de acidentes fatais com rebocadores.

A *Veterans Health Administration*, que já desenvolvia uma filosofia de resultados antes do GPRA, reformulou os tratamentos médicos fornecidos aos militares aposentados, a partir da análise dos resultados até então obtidos, observando que as taxas de mortalidade relativas aos procedimentos cardíacos decresceram 13% nos últimos 8 anos.

Os esforços da *Defense Logistics Agency* (DLA), dentro de um processo de reengenharia direcionado para suas áreas-chave de suprimentos e administração de estoques, conseguiram reduzir prazos de entrega

de materiais, preços dos gêneros e os custos de armazenagem, economizando milhões de dólares para o seu principal cliente, o *Department of Defense* (DOD).

Foram também apontadas pelo GAO melhorias nos serviços prestados pela *Social Security Administration* (SSA), FDA e pelo *U.S. Mint* aos seus clientes, em consequência das orientações direcionadas aos resultados adotadas por suas administrações.

### 5.10. GPRA: um balanço

Ao se fazer um balanço dos quatro primeiros anos de implementação do GPRA, verifica-se que foram poucos os casos observados de melhora expressiva na performance das agências.

Nesse período, o que ficou mais evidente foram os desafios enfrentados pelas agências no caminho para a mudança do foco administrativo proposto pelo GPRA:

- conseguir definir missões claras e objetivos estratégicos consistentes, dentro de um contexto de ações governamentais fragmentadas ou superpostas;
- medir seus desempenhos, especialmente quando a participação do Governo Federal é difícil de ser delimitada;
- gerar informações referentes a resultados, necessárias para o estabelecimento de metas e monitoramento do progresso alcançado;
- introduzir e disseminar uma cultura organizacional favorável à orientação para resultados;
- vincular seus planos estratégicos ao orçamento.

Em resumo, as entidades públicas americanas ainda não estão preparadas para responder a pergunta fundamental do GPRA: que resultados estão sendo conseguidos?

Essa constatação leva-nos a outra questão, vital para a própria sobrevivência da iniciativa em questão: como conciliar o longo prazo de maturação inerente a uma reforma cujo foco são os resultados com a necessidade de mostrar efeitos positivos que mantenham a motivação dos administradores públicos?

Ao estabelecer, no próprio texto da lei, um prazo mais longo para a sua implementação, o Congresso estava reconhecendo a necessidade de tempo para alguma visibilidade de seus efeitos. Nesse meio tempo, o GPRA depende de que a administração por resultados se mantenha dentro da agenda nacional de prioridades administrativas e que continue sendo visto como instrumento efetivo de implementação.

Somente esses dois fatores parecem garantir o empenho do Congresso e dos gerentes públicos na continuidade efetiva do GPRA.

## 6. Conclusão

Esse artigo procurou descrever o atual estágio de implementação do GPRA na administração pública norte-americana, sem nenhuma pretensão de esgotar um assunto tão amplo e complexo.

Pode-se concluir, à luz dos fatos expostos, que nesses primeiros anos de implantação foram trabalhados apenas os fundamentos básicos da *Performance Measurement*, como um estágio obrigatório, o que se consistiu na definição das missões e no estabelecimento de objetivos e metas pelas agências governamentais.

Os principais problemas encontrados até agora estão, basicamente, ligados às particularidades desse estágio inicial da avaliação, institucionalizado pela Lei de Resultados em um projeto-piloto (*Performance Plans and Reports*).

O projeto-piloto relativo à flexibilidade gerencial (*Managerial Accountability and Flexibility*) não apresentou resultados positivos, enquanto que o referente ao orçamento direcionado aos resultados (*Performance Budget*), em virtude do prazo mais longo previsto na Lei, sequer foi implementado.

Os próximos cinco anos serão decisivos para a consolidação ou o malogro do GPRA, pois se esgotam os prazos legais para sua efetiva implantação, entendidos como razoáveis pelo Congresso que os aprovou.

Não se pode esquecer também que o GPRA, enquanto iniciativa do Legislativo, estará competindo com o NPR, formulado pelo Executivo, em termos de agenda política e administrativa, uma vez que os paradigmas distintos, orientadores das concepções dos dois programas, tendem a eliminar a complementaridade que o objetivo comum de melhorar a administração pública poderia conferir-lhes.

Ironicamente, apenas a geração e a visibilidade de resultados positivos pelos diferentes atores, ao longo do processo, podem garantir a manutenção do apoio político, financeiro e técnico ao GPRA junto às agências governamentais e ao Congresso.

Os indícios fornecidos (a) pelo consenso histórico acerca da busca de resultados pelo governo, (b) pelo potencial de benefícios contido nas propostas do GPRA, e (c) pelos primeiros efeitos positivos decorrentes de sua implementação sugerem que o GPRA não é um mero modismo administrativo e sim uma resposta às necessidades prementes da sociedade por um governo melhor e que, a despeito de todas as dificuldades, dará uma contribuição significativa ao gerenciamento da máquina pública americana.

Por último, entendemos que a experiência do GPRA nos Estados Unidos guarda algumas lições importantes para o Brasil, num momento em que estamos debatendo a nossa reforma do Estado, e que são as seguintes:

- a melhoria das ações governamentais depende, fundamentalmente, da correta avaliação de seus efeitos, não em termos de *inputs*, mas de *outputs* e *outcomes*;
- o processo de avaliação é complexo e demanda um longo período de implementação;
- a atuação integrada do Executivo e Legislativo é primordial para o sucesso de um programa de reformas que melhore não só o desempenho, mas a *accountability* de um governo.

## Notas

- <sup>1</sup> Os governos nos anos 80/90 — Reagan (1981-1989) e Bush (1989-1993) — sob uma ótica inteiramente fiscal, já haviam implementado esforços programáticos no sentido de alterar o padrão de intervenção do Governo Federal na economia e na sociedade americana, cujas ações estavam centradas no controle austero das finanças, descentralização, desregulamentação e devolução de autoridade para os governos locais (Rezende, 1998, p. 96).
- <sup>2</sup> Esse posicionamento reflete a tensão estrutural que existe no sistema de governança americano entre o Executivo, com tendências descentralizadoras e autônomas, e o Legislativo, defensor da centralização e do controle.
- <sup>3</sup> Segundo o Banco Mundial, *accountability* significa fazer os governantes responsáveis (*accountable*) perante os governados, tipicamente através da possibilidade de se contestar o poder político (*World Bank*, 1994, p. 12).
- <sup>4</sup> Segundo Henderson Jr., os conceitos articulados pelo GPRA eram advogados pela *National Academy of Public Administration*.
- <sup>5</sup> O *Office of Management and Budget* é o órgão central do orçamento no âmbito do Poder Executivo.
- <sup>6</sup> *Stakeholders*: grupos ou indivíduos direta ou indiretamente afetados pela busca dos objetivos institucionais de uma organização (Apud: Stone, J. e Freeman, R. Edward, [1992]).
- <sup>7</sup> Embora o mesmo termo em inglês, *Performance Budget*, seja utilizado no GPRA, as acepções são diferentes.
- <sup>8</sup> A *General Electric Company*, em 1954, já havia utilizado elementos da APO no seu movimento em direção à descentralização da tomada de decisões, em nível gerencial.
- <sup>9</sup> ZBB havia sido aplicado na *Texas Instruments* e no estado da Geórgia quando Carter era governador (Graham, 1994: 232).
- <sup>10</sup> Max Weber foi pioneiro em apontar a falta de integração entre política e administração no Estado moderno, ocasionada pelo contraste, distinção ou tensão entre a racionalidade substantiva, na busca de interesses da política, e a racionalidade instrumental-formal do exercício da autoridade pela burocracia (Martins, 1997: 46).
- <sup>11</sup> *Outcomes* podem ser expressos como sendo os propósitos das atividades do governo; *outputs* são os bens e os serviços produzidos; e *inputs* os recursos utilizados para a produção dos *outputs* (Carvalho, 1997: 18).
- <sup>12</sup> Encontramos exemplos da aplicação de contratos de gestão na França e na Nova Zelândia.

- <sup>13</sup> “A pesquisa na área de avaliação prosperou em larga escala no período pós-guerra, em face do desenvolvimento de métodos estatísticos e de pesquisa aplicáveis ao estudo dos problemas e processos sociais e das relações interpessoais” (*Apud*: Rossi e Freeman, 1993: 11)
- <sup>14</sup> Mais adiante, veremos como a fragmentação e superposição das atividades das agências estão afetando o GPRA.
- <sup>15</sup> Robert K. Merton, autor de *Social Theory and Social Structure*, estudou as disfunções da burocracia.
- <sup>16</sup> A principal responsabilidade do GAO é dar apoio ao Congresso por meio de seus serviços, principalmente as auditorias e avaliações(estudos) dos programas e atividades federais. O GAO entra em ação em resposta às solicitações do Congresso.
- <sup>17</sup> *United States General Accounting Office. Managing for Results: The Statutory Framework for Improving Federal Management and Effectiveness*. Washington, 1997: 7.
- <sup>18</sup> Segundo Martins (1997: 48), na poliarquia presidencialista americana verifica-se a integração competitiva entre política e administração, ou seja, o Congresso influencia e compete com a administração.
- <sup>19</sup> De maneira geral, o conceito de *outcome* ainda não é difundido em toda a administração pública americana, nem mesmo para os gerentes públicos.
- <sup>20</sup> Os esforços para a redução das despesas orçamentárias têm um potencial conflitante com o GPRA, pois freqüentemente resultam em perda de capacidade técnica das agências, principalmente na forma de pessoal especializado. Num ambiente de restrição orçamentária, as agências não têm como atender às exigências adicionais do GPRA de obtenção de dados sobre o resultado de suas atividades, que passam a competir diretamente, em termos financeiros, com os destinados às avaliações de programas.
- <sup>21</sup> Nesse tópico, o GPRA concorre diretamente, com o NPR, pois as agências podem conseguir flexibilizações de procedimentos administrativos muito mais facilmente, participando dos *reinvention labs* implementados pelo NPR.
- <sup>22</sup> *Omnibus Taxpayer Bill of Rights* contido no *The Technical and Miscellaneous Revenue Act of 1988*.
- <sup>23</sup> Os estados não estão medindo certas condições ambientais específicas ou ainda registram-se diferenças nas unidades de medida utilizadas, o que dificulta a análise.

## Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Valdeí. (1997), *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*. Brasília: ENAP.
- CAMARGO, Heloísa Tartarotti. (1992), “O aprimoramento da prestação de contas do Governo através da fiscalização e avaliação: um estudo comparativo entre Canadá, Estados Unidos e Brasil”. *Revista de Informação Legislativa*, n. 114, p. 503-548. Brasília: Senado Federal.
- CARVALHO, Wagner. (1997), “A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: o controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*”. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 3, p. 5-36. Brasília: ENAP.
- GIACOMONI, James. (1989), *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.
- GRAHAM, Cole Blease. (1994), *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

- KETTL, Donald F. (1998), "A revolução global: reforma da administração do setor público", in: PEREIRA, Bresser & SPINK, Peter, (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. p.75-122. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas..
- MARTINS, Humberto Falcão. (1997), "Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração". *Revista do Serviço Público*, v. 48, n.1, p. 43-80. Brasília: ENAP.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1997), "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle". *Cadernos do MARE da Reforma do Estado*, v. 1. Brasília: MARE.
- RAMOS, Marcelo de Matos. (1997), "Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado". *Revista do Serviço Público*, v. 48, n.2, p. 81-100. Brasília: ENAP.
- REZENDE, Flávio Cunha. (1998), "Clinton e a Reinvenção do Governo Federal". *Revista do Serviço Público*, v. 49, n.1, p. 93-140. Brasília: ENAP.
- SILVA, José Afonso da. (1973), "Orçamento Programa no Brasil". *Revista dos Tribunais*. São Paulo.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. (1997), *GPRA: Managerial Accountability and Flexibility Pilot Did Not Work As Intended*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1994), *Managing for Results: State Experiences Provide Insights for Federal Management Reforms*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Managing for Results: Using GPRA to Assist Congressional and Executive Branch Decisionmaking*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Managing for Results: Prospects for Effective Implementation of the Government Performance and Results Act*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Managing for Results: Enhancing the Usefulness of GPRA Consultations Between the Executive Branch and Congress*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Managing for Results: Regulatory Agencies Identified Significant Barriers to Focusing on Results*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Managing for Results: Using the Results Act to Address Mission Fragmentation and Program Overlap*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Managing for Results: Experiences Abroad Suggest Insights for Federal Management Reforms*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Managing for Results: Analytic Challenges in Measuring Performance*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1998), *Managing for Results. An Agenda To Improve the Usefulness of Agencies Annual Performance Plans*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Managing for Results: The Statutory Framework for Improving Federal Management and Effectiveness*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Managing for Results: Critical Issues for Improving Federal Agencies Strategic Plans*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1998), *Managing for Results: Measuring Program Results That Are Under Limited Federal Control*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1998), *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1998), *Program Evaluation: Agencies Challenged by New Demand for Information on Program Results*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. (1997), *The Government Performance and Results Act: Governmentwide Implementation Will be Uneven*. Washington, DC.

### **A implementação do *Government Performance and Results Act* na administração pública dos EUA**

*Carlos Alberto Sampaio de Freitas*

O presente artigo objetiva descrever e analisar o processo de implementação do *Government Performance and Results Act* (GPRA), lei aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em 1993, destinada a melhorar a administração pública daquele país por intermédio da orientação da ação governamental para a obtenção de resultados.

A primeira parte define e descreve o GPRA em termos de estrutura, fases e objetivos. Segue-se uma tentativa de associação do GPRA às iniciativas passadas de reformas orçamentárias voltadas para a melhoria dos resultados da ação governamental. A terceira parte focaliza os referenciais teóricos do GPRA, relacionando-os às experiências semelhantes desenvolvidas no mundo e nos Estados Unidos, em termos de problemas observados.

Finalmente, a última parte sintetiza as perspectivas atuais, os problemas enfrentados e resultados atingidos, a partir do GPRA, nos seus quatro primeiros anos de implementação.

### **La implementación del *Government Performance and Results Act* en la administración pública de los EUA**

*Carlos Alberto Sampaio de Freitas*

El presente artículo objetiva describir y analizar el proceso de ejecución del *Government Performance and Results Act* (GPRA), ley aprobada por el Congreso de los Estados Unidos de América del Norte en 1993, destinada a mejorar la administración pública de aquel país en conformidad con la orientación de la acción gubernamental para la obtención de resultados.

La primera parte define y describe el GPRA según su estructura, fases y objetivos. Síguese una tentativa de asociación del GPRA con las iniciativas pasadas de reformas presupuestárias volvidas para una mejoría de los resultados de la acción gubernamental. La tercera parte tiene como foco las referencias teóricas del GPRA relacionadas con las experiencias análogas desarrolladas nel mundo, en los Estados Unidos e a los problemas observados.

Por fin, la última parte sintetiza las perspectivas actuales, los problemas enfrentados e los resultados logrados partiendo del GPRA en los quatro primeros años de su ejecución.

### **The implementation of the *Government Performance and Results Act* within the U.S. Federal administration**

*Carlos Alberto Sampaio de Freitas*

This article describes and analyses the implementation process of the *Government Performance and Results Act* (GPRA), approved by the US Congress in 1993 with the intention of improving the United States public administration by driving its focus to the government results.

The first part describes the GPRA in terms of structure, stages and objectives. An association of the GPRA with the last federal budget reforms driven by results follows it. The third part focus the theoretical benchmarks of the GPRA and compares it with similar initiatives found in the United States and in the world.

The last part of the article presents today perspectives, the observed problems and the results of the GPRA after its four first years of implementation.

Carlos Alberto Sampaio de Freitas, pós-graduado em Avaliação de Políticas Públicas pela UFRJ e Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas da União