



INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

DAYSIN DE ABREU AGUILLAR

**ANÁLISE DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS
ESTRATÉGICOS DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE NO CICLO 2014-2017**

Orientadora: Luciana Leite Lima

Porto Alegre

2017

DAYSIN DE ABREU AGUILLAR

ANÁLISE DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS
ESTRATÉGICOS DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE NO CICLO 2014-2017

Trabalho de Conclusão submetido ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Luciana Leite Lima

Porto Alegre

2017

Alice pergunta ao Gato:

- O senhor poderia me dizer, por favor, qual o caminho que devo tomar para sair daqui?

E o gato responde:

- Isso depende muito de para onde você quer ir.

- Não me importo muito para onde...

- Então não importa o caminho que você escolha.

- Contanto que dê em algum lugar...!

Ao ouvir isso, o Gato diz:

– Oh, você pode ter certeza de que vai chegar... Se você caminhar bastante!

(Lewis Carroll, Alice no País das Maravilhas)

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de muitos esforços, abdições, leituras e pesquisa, mas principalmente de muito apoio. Como diria Jean de la Bruyere “Não há no mundo exagero mais belo que a gratidão”. Sendo assim, nada mais justo do que agradecer:

À professora Luciana Leite Lima por toda dedicação, incentivo e ajuda na orientação deste trabalho. Aos demais professores do IFCH que contribuíram com a minha formação acadêmica e me proporcionaram a oportunidade de olhar o mundo com outros olhos.

À Secretaria de Planejamento Estratégico e Orçamento – SMPEO da Prefeitura de Porto Alegre e em especial ao Júlio Abrantes, por ter me acolhido tão bem durante a realização dos dois estágios obrigatórios, dedicando toda a atenção e recursos necessários para a obtenção de dados essenciais para a execução deste trabalho.

Aos meus pais por todo o carinho e esforços em me oferecer uma educação de qualidade, mas principalmente ao meu pai por ser um grande incentivador ao ingresso e permanência na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

E por fim, um agradecimento mais que especial meu marido Luiz Filipe, pela paciência, incentivo e apoio incondicional. Trabalhar, estagiar e estudar ao mesmo tempo não é fácil. Se não fosse com sua ajuda cuidando de mim e do nosso filho tudo isso não seria possível. Dedico á você esta conquista. Amo você!

RESUMO

Com a criação da lei de responsabilidade fiscal, os estados e municípios são obrigados além de manter uma gestão equilibrada, ter um rigoroso planejamento e acompanhamento da evolução das receitas e despesas. Da mesma forma, o acompanhamento dos resultados, o alcance das metas e o maior controle da qualidade da prestação dos serviços públicos, são princípios inseridos na Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Para isso, é preciso estabelecer um conjunto de indicadores de desempenho equilibrado para monitoramento e alinhamento das ações desenvolvidas pelos diversos setores da organização, a fim de possibilitar maior eficiência na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do Orçamento Público. Portanto, este trabalho busca analisar os indicadores utilizados para monitoramento dos programas estratégicos do modelo de gestão adotado pela Prefeitura de Porto Alegre. São abordados os conceitos de Gestão Municipal, Gestão Pública Estratégica orientada por resultados, *Balanced Scorecard*, Monitoramento, Avaliação e Indicadores Sociais. O objetivo principal foi a avaliação da qualidade dos indicadores em relação aos objetivos dos programas. Para execução desta análise são utilizados dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados através de observação de conversas, reuniões e entrevistas registradas em um diário de campo durante o estágio curricular obrigatório na Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento da Prefeitura de Porto Alegre, nos anos de 2015 e 2016. Os secundários, extraídos de documentos oficiais e publicações, como o Plano Plurianual 2014-2017, Portal de Gestão e Relatório de Atividades 2016. Como resultado, ressalta-se a fragilidade dos indicadores para monitoramento, além da incompatibilidade dos mesmos para representação dos objetivos gerais do programa.

Palavras-chave: Indicadores, Programas Estratégicos, Plano Plurianual, Modelo de Gestão, Gestão Estratégica Orientada por Resultados.

ABSTRACT

With the creation of the fiscal responsibility law, states and municipalities are obliged in addition to maintaining a balanced management, having a rigorous planning and monitoring of the evolution of revenues and expenses. Likewise, the monitoring of results, achievement of targets and greater control of the quality of public service provision are principles inserted in Constitutional Amendment No. 19 of 1998. To do this, a set of balanced performance indicators to monitor and align the actions developed by the various sectors of the organization, in order to allow greater efficiency in the definition of social priorities and in the allocation of resources of the Public Budget. Therefore, this work seeks to analyze the indicators used to monitor the strategic programs of the management model adopted by the city of Porto Alegre. The concepts of Municipal Management, Results-Based Strategic Public Management, Balanced Scorecard, Monitoring, Evaluation and Social Indicators are addressed. The main objective was to assess the quality of indicators in relation to the objectives of the programs. Primary and secondary data are used to perform this analysis. The primary data were collected through observation of conversations, meetings and interviews recorded in a field diary during the compulsory curricular traineeship in the Municipal Secretariat of Strategic Planning and Budget of the City Hall of Porto Alegre, in the years of 2015 and 2016. The secondary ones, extracted of official documents and publications, such as the 2014-2017 Pluriannual Plan, Management Portal and Activity Report 2016. As result, the fragility of the indicators for monitoring is highlighted, as well as their incompatibility to represent the general objectives of the program.

Key works: Indicators, Strategic Programs, Multiannual Plan, Management Model, Results-Based Strategic Management.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Visão geral das perspectivas do BSC.....	23
Figura 2: Fluxo das perspectivas no Mapa Estratégico.....	23
Figura 3: Representação da leitura do Mapa Estratégico.....	24
Figura 4: Exemplo de Mapa Estratégico.....	25
Figura 5: Representação do ciclo de formulação e avaliação de programas sociais.	31
Figura 6: Mapa Estratégico da Prefeitura de Porto Alegre.....	35
Figura 7: Programas Estratégicos Ciclo 2014-2017 por eixo.....	36
Figura 8: Exemplo de Programa Estratégico.....	37
Figura 9: Distribuição dos programas no Portal de Gestão.....	42
Figura 10: Detalhamento do Programa Estratégico no Portal de Gestão.....	43
Figura 11: Resultados do Programa Cidade em Transformação no Relatório anual de Atividades	45

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Número de indicadores por ferramenta de gestão.....46

Tabela 2: Número de indicadores por classificação.....47

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Modelo de avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis.....	29
Quadro 2: Indicadores requeridos em cada etapa do ciclo de programas sociais.....	31
Quadro 3: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Cidade em Transformação.....	51
Quadro 4: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Desenvolver com Inovação.....	52
Quadro 5: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Qualifica POA.....	53
Quadro 6: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Infância e Juventude Protegidas.....	55
Quadro 7: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Porto Alegre Mais Saudável.....	56
Quadro 8: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Porto da Igualdade.....	57
Quadro 9: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Porto da Inclusão.....	59
Quadro 10: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Porto Viver.....	60
Quadro 11: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Segurança Integrada.....	61
Quadro 12: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Cidade em Participação.....	62
Quadro 13: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Gestão Total.....	63
Quadro 14: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Você Servidor.....	64

ÍNDICE DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSC	Balanced Scorecard
CARRIS	Companhia Carris Porto- Alegrense
CEIC	Centro Integrado de Comando
CG	Comite de Gestão
DEM HAB	Departamento Municipal de Habitação
DEP	Departamento de Esgotos Pluviais
DMAE	Departamento Municipal de Água e Esgotos
DMLU	Departamento Municipal de Limpeza Urbana
EDIFICA	
POA	Escritório Geral de Licenciamento e Regularização Fundiária
EPM	Enterprise Project Management
EPTC	Empresa Pública de Transporte e Circulação
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
GADEC	Gabinete de Defesa Civil
GADES	Gabinete de Desenvolvimento
GCS	Gabinete de Comunicação Social
ID	Indicador
IDH	Índice de desenvolvimento Humano
INOVAPOA	Gabinete de Inovação e Tecnologia
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OP	Orçamento Participativo
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
POA	Porto Alegre
PPA	Plano Plurianual
	Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos do
PREVIMPA	Município de Porto Alegre
PROCEMPA	Cia. de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre
RG	Reunião de Gestão

RS	Rio Grande do Sul
SEDA	Secretaria Especial dos Direitos Animais
SMA	Secretaria Municipal de Administração
SMACIS	Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social
SMAM	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMC	Secretaria Municipal da Cultura
SMDH	Secretaria Municipal de Direitos Humanos
SME	Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda
SMGES	Secretaria Municipal de Gestão
SMGL	Secretaria Municipal de Governança Local
SMIC	Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio
SMJ	Secretaria Municipal da Juventude
SMOV	Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMPEO	Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SMSEG	Secretaria Municipal da Segurança
SMTE	Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego
SMTUR	Secretaria Municipal de Turismo
SMURB	Secretaria Municipal de Urbanismo
TJ	Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	14
2.MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA, ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.1 Da administração pública Patrimonialista à Nova Gestão Pública	17
2.2 Gestão Municipal.....	19
2.3 Gestão Pública Estratégica orientada por resultados.....	20
2.4 Balanced Scorecard	22
2.5 Monitoramento e Avaliação	26
2.6 Indicadores e metas	27
3.DO MODELO DE GESTÃO DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE	34
3.1 Mapa Estratégico.....	35
3.2 Programas Estratégicos	36
3.3 Ferramentas de Gestão.....	38
3.3.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	39
3.3.2 Lei Orçamentária Anual – LOA	39
3.3.3 Contratos de Gestão.....	40
3.3.4 Plano Plurianual.....	41
3.3.5 Portal de Gestão.....	41
3.3.6 Relatório Anual de Atividades.....	44
4.DA CLASSIFICAÇÃO DOS INDICADORES.....	46
5.DA QUALIDADE DOS INDICADORES.....	50
5.1 Análise dos indicadores do programa estratégico Cidade em Transformação..	51
5.2 Análise dos indicadores do programa estratégico Desenvolver com Inovação..	52
5.3 Análise dos indicadores do programa estratégico Qualifica POA.....	53

5.4 Análise dos indicadores do programa estratégico Infância e Juventude Protegidas.....	54
5.5 Análise dos indicadores do programa estratégico Porto Alegre Mais Saudável.....	56
5.6 Análise dos indicadores do programa estratégico Porto da Igualdade.....	57
5.7 Análise dos indicadores do programa estratégico Porto da Inclusão.....	58
5.8 Análise dos indicadores do programa estratégico Porto Viver.....	59
5.9 Análise dos indicadores do programa estratégico Segurança Integrada.....	60
5.10 Análise dos indicadores do programa estratégico Cidade em Participação....	61
5.11 Análise dos indicadores do programa estratégico Gestão Total	62
5.12 Análise dos indicadores do programa estratégico Você Servidor.....	63
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	67

1. INTRODUÇÃO

É nítido o aumento da complexidade da atuação estatal ao longo das últimas décadas e da modificação nas relações entre estado e sociedade. O acesso à informação, principalmente via internet é um fator muito importante para a formação de uma população mais consciente dos seus deveres e direitos.

Com um cenário crescente de escassez de recursos e pressão para a qualidade dos serviços prestados, o Estado passou a enfrentar a necessidade de se reinventar. Mudanças políticas, econômicas e culturais acontecem o tempo todo, provocando alterações na intensidade e foco de atuação do Estado e na forma de exercer seus papéis tradicionais. Envolver-se menos na produção de bens e serviços e ser mais orientado para o cidadão passou a ser uma necessidade.

Nesse contexto, com uma crescente demanda por serviços públicos de qualidade, de modernização da máquina pública e criação de novos investimentos, foi imprescindível para Porto Alegre rever o seu modelo de gestão. Em 2005 a Prefeitura de Porto Alegre firmou um convênio com o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade e o Movimento Brasil Competitivo e passou a adotar um modelo de gestão voltado para resultados, uma metodologia gerencial apoiada na identificação de objetivos, indicadores, metas e desempenhos. Os conceitos que orientam esse processo estão baseados na metodologia do *Balanced Scorecard*, adaptado para as características das organizações públicas. Este método é composto, basicamente, por quatro elementos: Mapa Estratégico, Programas, Indicadores e Metas.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar, através dos documentos oficiais da Prefeitura de Porto Alegre, os indicadores utilizados para monitoramento dos seus Programas Estratégicos. Mais especificamente, se estes estão de acordo com os objetivos gerais do programa. Para isso, será feita a análise da maturidade dos indicadores utilizados, onde os mesmos devem possuir aderência a um grupo de qualidades desejáveis. Da mesma forma, a verificação dos indicadores presentes nas ferramentas de gestão que correspondem às fases de planejamento (Plano Plurianual), monitoramento (Portal de Gestão) e avaliação (Relatório de Atividades)

e a classificação deles segundo a metodologia de Jannuzzi (2002) da diferenciação entre insumo, processo, resultado e impacto.

A pesquisa realizada é caracterizada como abordagem documental, onde o documento é o objeto de investigação. Para Appolinário (2009, p. 67), a definição de documento é “qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros”. Para Ludke e André (1986) a análise documental pode se constituir como uma ferramenta valiosa de abordagem de dados, ora complementando as informações obtidas por outras técnicas, ora desvendando aspectos novos de um determinado tema ou problema.

Em relação aos dados, são utilizados primários e secundários. Os dados primários foram extraídos através de observação de conversas, reuniões e entrevistas registradas em um diário de campo durante o estágio curricular obrigatório na Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento da Prefeitura de Porto Alegre, nos anos de 2015 e 2016. O diário de campo é utilizado pelo investigador para a realização de anotações diárias das observações e das conversas realizadas (POLIT; BECK, 2011). Cervo e Bervian (2002) classificam o diário de campo como formulário, e segundo eles essa ferramenta apresenta vantagens como garantir a presença do investigador e possuir uma única interpretação. Os dados secundários foram coletados em documentos oficiais e publicações vinculadas ao site da SMPEO e descritos no capítulo 3, nas Ferramentas de Gestão.

Não foi objeto deste trabalho o Prometas 2018-2021 criado pela nova gestão, uma vez que o PPA com os seus programas deixam de existir e são substituídos por três eixos estratégicos que se desdobram em 16 objetivos estratégicos e 58 metas.

Como método, foi empregada a técnica interpretativa que realiza comparação ao referencial teórico. Para Klein et al. (2015), a análise dos dados qualitativos é realizada seguindo as seguintes etapas: redução de dados (será realizada uma seleção de dados relevantes, excluindo aqueles que não poderão ser utilizados), apresentação dos dados (os dados selecionados e organizados devem ser

apresentados de alguma maneira, seja em forma de gráficos, ilustrações, entre outros), verificação (explicar o que foi possível compreender) e conclusão.

O presente trabalho está organizado em 5 capítulos, onde o segundo contextualiza os modelos de gestão pública preexistentes no Brasil, aborda a ampliação das responsabilidades dos municípios a partir da Constituição Federal de 1988 e discute a importância dos indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas públicas. No próximo capítulo, descreve-se o modelo de gestão adotado pela Prefeitura de Porto Alegre, seus instrumentos e operacionalização do monitoramento dos programas estratégicos. A compilação dos indicadores presentes nos instrumentos de gestão está apresentada no capítulo 4, onde também é realizada a classificação dos mesmos conforme a metodologia de Jannuzzi (2002). No capítulo 5, seguindo a mesma metodologia, é feita análise principal das qualidades dos indicadores em relação aos objetivos dos programas estratégicos. Por fim, a conclusão aponta as principais constatações verificadas ao longo deste trabalho.

2. MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA, ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A administração pública compreende o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que trabalham no sentido de exercer a autoridade política a fim de atender os interesses da sociedade. Para isso, é preciso distinguir em um breve resumo os modelos de gestão preexistentes no Brasil. Da mesma forma, torna-se necessário descrever o contexto da administração municipal a partir da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local pela Constituição de 1988. No que diz respeito às políticas públicas, abordar os conceitos de monitoramento, avaliação e indicadores sociais é essencial.

2.1 Da administração pública Patrimonialista à Nova Gestão Pública

A fundamental característica da administração pública patrimonialista é a indiferença entre público e o privado, que nada mais é do que a apropriação do que é público pelo governante que utiliza o bem público como se fosse parte de sua propriedade (SETTI, 2011). Nesse sentido, Holanda (1998) ressalta a incapacidade que acompanhou a sociedade brasileira em distinguir a esfera privada e a esfera pública. O autor também argumenta que o patrimonialismo como instrumento de poder pessoal para administrar a esfera pública tornou-se prejudicial ao desenvolvimento capitalista no Brasil. Este modelo de administração é considerado o menos “racional” de todos, pois é baseado no clientelismo, em privilégios, no nepotismo e na corrupção, sendo predominante até meados de 1930.

O desemprego e a recessão com a grande depressão de 1929 trouxeram a necessidade da mudança do papel do estado e do combate aos excessos do patrimonialismo. Com isso, surge o modelo de administração pública burocrática (PEREIRA, 2001). Esta forma de gestão valoriza a impessoalidade, a hierarquia funcional, a formalidade e a competência técnica baseada no mérito. Neste

momento temos o fortalecimento do chamado Estado de Bem-Estar Social, baseado na ideia de prestação de serviços por parte do Estado para a ampliação dos direitos básicos da população, como compensação da desigualdade reproduzida anteriormente na distribuição do produto social.

Porém, mesmo com normas corporativistas e com o fortalecimento da centralização o clientelismo não desapareceu. Para Nunes (1997, p.33):

As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de troca de favores a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. Portanto, a burocracia apoia a operação do clientelismo e suplementa o sistema partidário.

Segundo Abrúcio (1997) o modelo burocrático se mostrou ineficiente em meados dos anos 1970, momento em que os Estados entraram em crises econômicas, sociais e administrativas. O excesso de normas e a rigidez nos procedimentos resultaram na ineficiência. “A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos. Seu defeito, a ineficiência a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o cidadão” (PDRAE, 1995, p.15).

Com o crescimento das funções econômicas e sociais do Estado, o desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia, surge novamente a demanda por uma reinvenção na forma de se gerenciar. A reforma da gestão pública, ou modelo gerencial, ou nova gestão pública, teve início, no Brasil, em 1995 com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado. Conforme Tojal e Carvalho (1997), essa reestruturação buscava a redução da intervenção do Estado, a separação clara entre o público e o privado, o estabelecimento de controles, o aumento da autonomia da administração e a visão do cidadão como um cliente e não mais como mero contribuinte, sempre em busca de um Estado mais eficiente e mais moderno. Em um contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público. Sua implementação contou com privatizações, terceirizações, diminuição dos gastos públicos sociais, criação de agências reguladoras, etc. (PEREIRA, 2009).

Da mesma forma, com a consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX, principalmente no que diz respeito à descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local pela Constituição de 1988 (JANNUZZI, 2002), surge como desafio para as prefeituras lidar com os enormes desafios de infraestrutura, métodos de gestão, tecnologias e gestão de pessoas.

2.2 Gestão Municipal

A gestão municipal refere-se ao gerenciamento da estrutura administrativa da prefeitura, através de recursos e mecanismos próprios da administração local. Com a Constituição Federal de 1988 foram ampliadas as responsabilidades dos municípios, criando atribuições nas áreas das políticas mais essenciais à população: saúde, educação, habitação, urbanismo, assistência social, etc. O alto número de atribuições das administrações municipais exige com que cada vez mais que os governantes tenham um bom planejamento. Essa necessidade também foi reforçada através da Reforma do Estado e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que considera o planejamento como ferramenta de maior significado (PFEIFFER, 2000; ROSSI et al., 2004).

Atualmente grande parte das gestões municipais constituem programas com metas e objetivos a serem atingidos construídos a partir de demandas da sociedade. Estes programas na sua maioria são multissetoriais e considerados mais eficazes do que a programação setorial, típica das organizações departamentalizadas do setor público. Neste contexto, Farah (2001) argumenta que o foco das políticas sociais dos governos locais passa a ser uma área de intervenção ou segmento da população em específico e que esta perspectiva de promoção de políticas supera a fragmentação institucional, pois há a coordenação compartilhada por diversas secretarias e órgãos. Outra característica presente nos governos municipais é a frequente participação dos representantes da sociedade civil, tanto nas etapas de planejamento quanto de implementação.

Neste contexto, conceitos como eficiência e eficácia passam a ser norteadores para uma boa gestão e ferramentas gerenciais tornam-se fundamentais para a tomada de decisão e, conseqüentemente, de obtenção de resultados. Segundo Martins e Marini (2010) existem diversos fatores geradores de resultados, que vão desde a consciência estratégica e liderança, clareza na estrutura e graus de responsabilidade, processos claros, monitoramento de projetos, contratualização para pactuação de resultados, gestão de competências e tecnologia até recursos financeiros. Neste contexto, uma boa gestão no setor público significa atender às demandas da sociedade, criando valor público através de políticas.

A sociedade cada vez mais exige uma atuação estatal eficiente e eficaz, sendo intolerante com a tradicional baixa capacidade dos governos em prover serviços efetivos e com qualidade para a população e, ao mesmo tempo, à elevação de impostos e tributos para dar conta do aumento da complexidade e das demandas dos serviços estatais. Diante do exposto, a ideia de que o modelo tradicional de gestão pública é ineficiente e que o modelo de gestão do setor privado é o ideal, favoreceu o surgimento de novas alternativas (ABRUCIO, 1997).

2.3 Gestão Pública Estratégica orientada por resultados

Para Santos (2008), diante da complexidade da administração pública atual, seja pela escassez de recursos, seja pela crescente demanda da população, é imprescindível atuar de forma estrategicamente planejada nas instituições públicas. Para Andrade et al. (2005) o planejamento é o ponto de partida da eficiência e eficácia da máquina pública, uma vez que ele ditará os rumos da gestão que, conseqüentemente, irá refletir na qualidade do serviço prestado à população.

Uma das principais recomendações do receituário da Nova Gestão Pública é o uso do modelo de Gestão por Resultados, por: focar na efetividade ou no que de fato interessa ao cidadão e a sociedade, flexibilizar a condução dos processos e assim remediar a disfunção relacionada ao apego exacerbado às normas e procedimentos, e propiciar mais eficiência e *accountability*. De forma breve, esse modelo se caracterizaria, na etapa de formulação da política pública, pela tradução

dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação, como a coordenação por supervisão direta, a padronização de procedimentos e a padronização de habilidades (GOMES, 2009, p. 68).

Conforme Garces e Silveira (2002), resultado é "a solução de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade - mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, avaliação objetiva da atuação do governo".

Segundo Certo (1993), o processo de administração estratégica é dividido em cinco etapas básicas: (1) execução de análise do ambiente, identificando riscos e oportunidades; (2) estabelecimento de diretriz organizacional, que nada mais é do que a definição de metas e objetivos; (3) formulação de estratégia organizacional, definindo quais ações serão tomadas para atingir os objetivos; (4) implementação da estratégia organizacional e (5) exercício do controle estratégico.

Paludo (2010) aponta que existem quatro modelos de gestão a orientar as ações em direção aos resultados: (1) sistema orçamentário orientado para resultados; (2) administração por objetivos; (3) gestão pela qualidade e (4) contrato de gestão.

O orçamento por resultados prioriza a eficiência na alocação de recursos e se baseia pela a ideia de que a informação sobre o desempenho de órgãos, agências e programas deve ser integrada ao processo orçamentário e, prioritariamente, utilizada como elemento relevante do processo de tomada de decisão (FARIA, 2010). Segundo Paludo (2010) o orçamento por resultados reforça a confiança nas instituições estabelecidas e colabora tanto para o desenvolvimento socioeconômico da nação quanto para eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública.

Conforme Drucker (1986), na administração por objetivos (APO) o desempenho que se espera do gestor deve ser direcionado para as metas de desempenho da empresa e seus resultados são mensurados por sua contribuição para o sucesso do projeto. Este modelo é um sistema de administração que alia objetivos e metas organizacionais com o desempenho individual de todos os setores. O planejamento

organizacional precede a definição dos objetivos e da estratégia, com a finalidade de incorporar a racionalidade na atuação administrativa (PALUDO, 2010).

Ainda segundo o autor não existe gestão por resultados sem avaliação de desempenho (qualidade). Esta avaliação deve contemplar os níveis institucional, administrativo-gerencial e técnico-operacional e deve atribuir um juízo de valor sobre o conjunto de comportamentos necessários ao bom exercício dos colaboradores. E por fim, os contratos de gestão. Paludo (2010) explica que o contrato de gestão se assemelha da administração por objetivos, pois neste documento as instituições firmam compromisso para o alcance de objetivos (metas) e em troca recebem um orçamento para custear a realização das atividades.

2.4 Balanced Scorecard

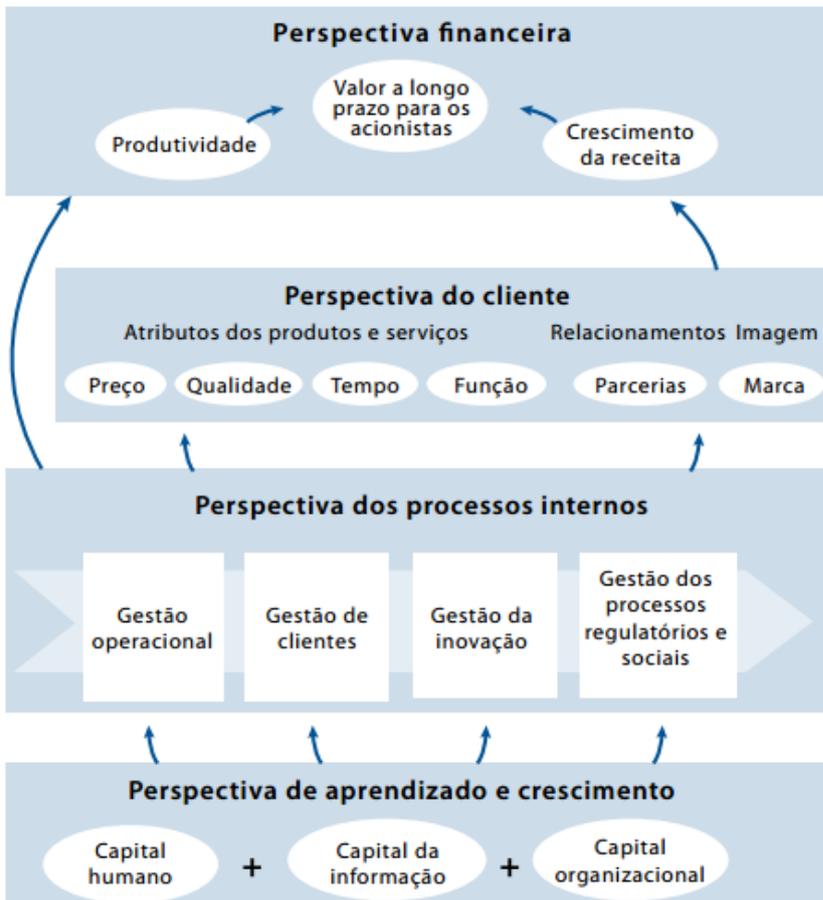
No início dos anos 90, Profs. David Norton e Robert Kaplan desenvolveram como resultado de um estudo dirigido a várias empresas o BSC – *Balanced Scorecard*. Trata-se de uma ferramenta que organiza as estratégias das organizações através de um mapa, alinhando os objetivos e medidas de desempenho. Atualmente é muito divulgado e utilizado por empresas e governos que praticam estilos de gestão modernos e orientados à estratégia. Seu objetivo é estabelecer um processo estruturado para a criação de medidas financeiras e não financeiras, representadas por objetivos estratégicos e metas em todos os níveis, possibilitando a integração entre esses grupos e proporcionando o alinhamento de toda a organização (FELIX, 2011). O BSC é responsável por traduzir os objetivos estratégicos em indicadores de desempenho classificados nas quatro perspectivas de Kaplan e Norton (2000): financeira, cliente, processos internos e aprendizado e crescimento.

Figura 1: Visão geral das perspectivas do BSC



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2000).

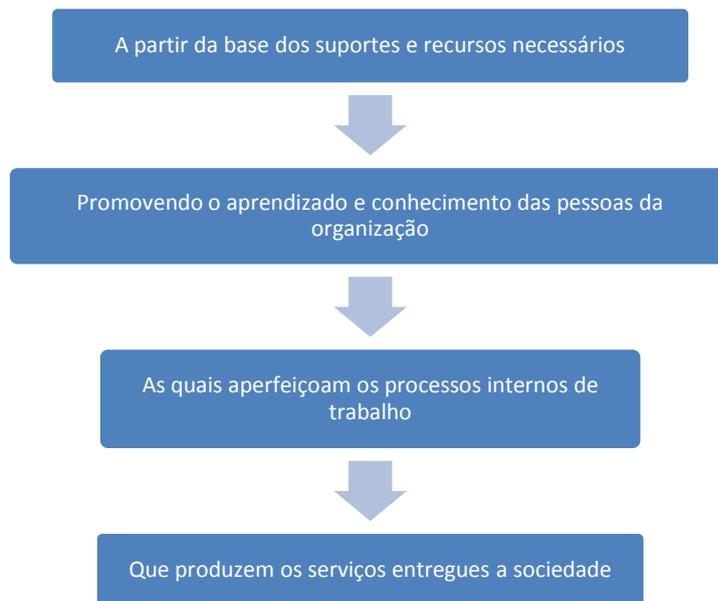
Figura 2: Fluxo das perspectivas no Mapa Estratégico



Fonte: Blog Luz¹

Seguindo a publicação do TJ/RS, o mapa estratégico deve ser compreendido através da construção das Perspectivas Estratégicas:

Figura 3: Representação da leitura do Mapa Estratégico

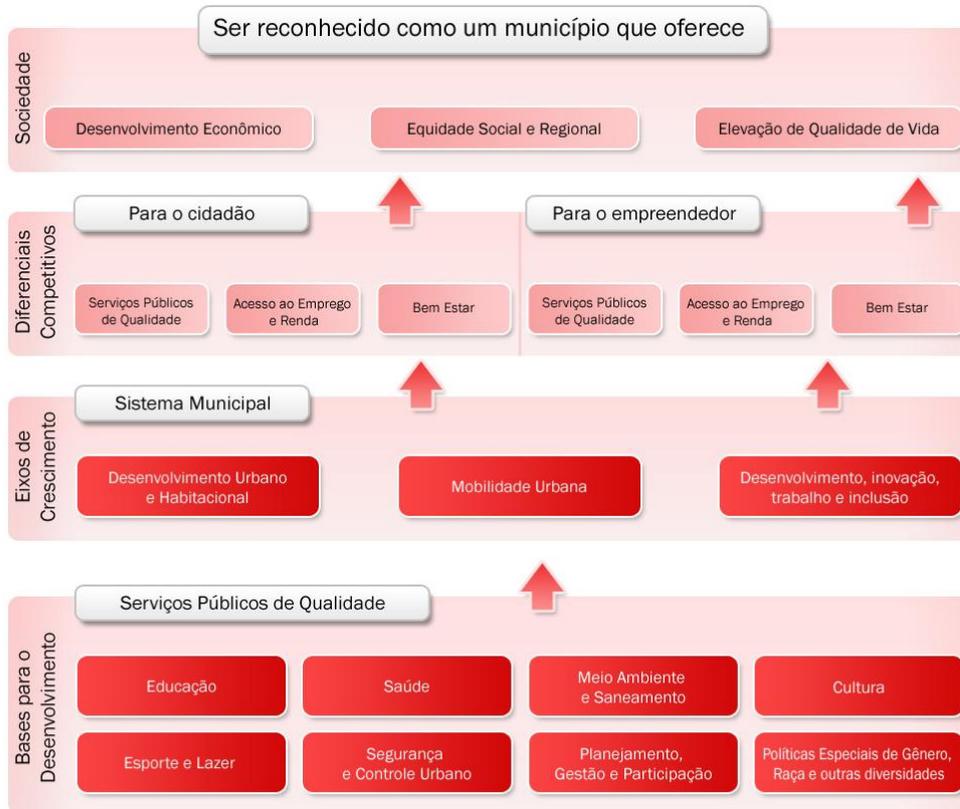


Fonte: Elaboração própria

Como resultado deste processo temos o aperfeiçoamento do cumprimento da missão da instituição e realização da sua visão, ambos baseados nos atributos de valor para sociedade.

Figura 4: Exemplo de Mapa Estratégico

¹ Disponível em: <<http://blog.luz.vc/como-fazer/mapa-estrategico-bsc/>> Acesso em jul, 2017.



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Osasco - SP²

A gestão pública constitui um fator fundamental para o aumento da efetividade das ações governamentais, visando à melhoria da prestação dos serviços ao cidadão e não apenas focada em seus processos burocráticos internos. Diante disto, o *Balanced Scorecard* está de acordo com os preceitos da Administração pública gerencial. De forma geral, é um modelo muito interessante. Segundo Pedro (2004) praticamente todas as organizações públicas ou privadas ou já utilizam ou planejam a sua utilização.

Para adaptar o BSC para o setor público brasileiro, foi necessário modificar algumas perspectivas. Neste modelo as perspectivas Pessoas e Modernização Administrativa são condições de desempenho para que uma organização pública alcance os resultados esperados, ou seja, o bom andamento destas perspectivas cria condições para que uma instituição pública realize sua função social de atender

² Disponível em: <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/MapaEstrategico>> Acesso em jul, 2017.

satisfatoriamente a sociedade/cidadão (efetividade), deixando seus clientes diretos satisfeitos devido a boa qualidade na prestação de serviços (eficácia) e onerando o mínimo possível o contribuinte ao otimizar o uso dos recursos públicos (eficiência). (NORTON; KAPLAN, 2000) Com o redesenho, há uma melhoria não só na dimensão humana, mas também organizacional e tecnológica.

Ainda no sentido de garantir políticas eficazes, eficientes e efetivas, ter um sistema de monitoramento e avaliação dos programas sociais é crucial. E, para isso, torna-se necessário possuir medidas de desempenho que expressem o grau de alcance das metas e objetivos estabelecidos.

2.5 Monitoramento e Avaliação

Com a criação da lei de responsabilidade fiscal, os estados e municípios são obrigados além de manter uma gestão equilibrada, apresentar um rigoroso planejamento e acompanhamento da evolução das receitas e despesas. Da mesma forma, o monitoramento dos resultados, o alcance das metas e o maior controle da qualidade da prestação dos serviços públicos, são princípios inseridos na Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

No Brasil, a avaliação de desempenho ganhou especial importância a partir da promulgação da lei de responsabilidade fiscal, Lei Compl. Nº 00101 de 04/05/2000. Além de conseguir mensurar os resultados, a avaliação também possui aspectos qualitativos, conseguindo constituir um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais, seja por avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. Da mesma forma que o monitoramento, a avaliação contribui para a decisão de aplicação (ou não) de recursos públicos em uma determinada ação, projeto ou programa, além de verificar o cumprimento das metas estabelecidas. Para Ramos (2009, p. 97):

Além de ser útil para medir a eficácia da gestão pública, a avaliação também contribui para a busca e obtenção de ganhos das ações governamentais em termos de satisfação dos usuários e de legitimidade social e política. Por essas e outras razões, tem sido ressaltada a importância dos processos de avaliação para a reforma

das políticas públicas, modernização e democratização da gestão pública.

Neste momento, torna-se importante distinguir avaliação de monitoramento. O monitoramento é uma ferramenta gerencial interna utilizada para mensurar a evolução de uma ação ou projeto, utilizando como instrumento os dados de metas, indicadores e resultados esperados (RAMOS; SCHABBACH, 2012), apontando as diferenças entre a expectativa e realidade, porém não explica as razões de determinado nível de desempenho alcançado. O processo de avaliação, no entanto, procura obter informação qualificada dos processos, dos resultados e dos impactos para compreendê-los e explicá-los mediante a utilização de ferramentas analíticas. Ela evidencia o porquê das metas e dos resultados estarem ou não sendo atingidos (KUSEK; RIST, 2004). Outros atores como Garcia (2001) apontam que o monitoramento apresenta-se como condição essencial para avaliação, auxiliando e complementando os processos avaliativos. E, embora complementares, apresentam importantes distinções. Cada uma fornece informações úteis, mas em diferentes contextos.

O processo de monitoramento de projetos e programas públicos é fundamental para a concretização dos objetivos, uma vez que ele busca o aperfeiçoamento através de um acompanhamento contínuo a partir da utilização de indicadores de desempenho. (GRAU; BOZZI, 2008) Além disto, estimula a interação entre os órgãos setoriais, gerentes e coordenações através da análise crítica dos resultados e riscos, além de promover o comprometimento para aperfeiçoamentos. Também pode ser, em resumo, um processo sistemático e contínuo de produção de informações, de todas as atividades definidas como relevantes. (GAMBI, 2010)

2.6 Indicadores e metas

Para Grau e Bozzi (2008) a utilização cada vez mais crescente na América Latina de sistemas de monitoramento e avaliação no setor público é uma evidência da busca por maior transparência e efetividade das ações governamentais. Aumentar o controle coletivo implica no aumento do combate à corrupção, em uma

gestão melhor dos recursos públicos, além da criação de políticas e serviços que promovam o bem-estar social, reduzindo a pobreza e combatendo a desigualdade. Neste processo, os indicadores têm papel fundamental, uma vez que quando bem utilizados, podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais clara competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais (JANUZZI, 2002).

Segundo Jannuzzi (2004, p. 15) o indicador social é:

Uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Embora já existissem estatísticas sociais nos séculos XVI e XVII e nos anos de 1920 e 1930 tenham sido identificadas contribuições significativas para a construção de um marco conceitual (SOLIGO, 2012), o conceito de indicadores sociais surgiu na década de 60 nos Estados Unidos a partir de um estudo de Raymond Bauer sobre os impactos socioeconômicos da corrida espacial na sociedade americana (SANTAGADA, 1993).

No caso brasileiro, o aspecto social recebeu atenção à nível governamental a partir de 1964, mas somente em 1975 houve a criação de um sistema de Indicadores Sociais, cujo objetivo fosse subsidiar o planejamento. Com a descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios a partir da Constituição de 1988, a demanda por informações sociais e demográficas para a formulação de políticas públicas municipais no país se tornou cada vez mais crescente.

Para Jannuzzi & Pasquali (1999) os indicadores servem para uma infinidade de objetivos, entre eles: subsidiar elaboração de planos (diretores, plurianuais), avaliar impacto de projetos e programas, justificar necessidade de verbas, equipamentos ou melhorias.

Além disso, criam condições para mensurar os resultados previamente estabelecidos, baseados na melhor utilização possível dos recursos disponíveis,

objetivando a eficiência (garantir que mais investimentos possam ser realizados com a mesma quantidade de recursos), a eficácia (garantir que os resultados dos órgãos sejam entregues conforme planejado) e a efetividade na definição e execução das diversas políticas públicas (para que os resultados possibilitem melhoria efetiva dos serviços e o desenvolvimento de condições necessárias para mudar o patamar de qualidade de vida da população).

Os indicadores possuem “ligação direta com o objetivo programático original, na forma operacionalizada pelas ações e viabilizada pelos dados administrativos e pelas estatísticas disponíveis” (JANNUZZI, 2002, p.139). Ainda segundo o autor, para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas, devem possuir um conjunto de propriedades desejáveis e pela lógica, definirá a tipologia de indicadores mais adequada a ser utilizada (JANNUZZI, 2001).

Quadro 1: Modelo de avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis

PROPRIEDADES	ID 1	ID 2	ID 3
Relevância para agenda pública			
Validade de representação do conceito			
Confiabilidade da medida			
Cobertura populacional			
Sensibilidade às ações previstas			
Especificidade no programa			
Transparência metodológica na sua construção			
Comunicabilidade ao público			
Factibilidade operacional para sua obtenção			
Periodicidade na sua atualização			
Desagregabilidade populacional e territorial			
Comparabilidade da série histórica			
Total de propriedades (+):			

Obs.: Atribuir + quando a propriedade for verificada para o indicador

Fonte: JANNUZZI (2005, p.140)

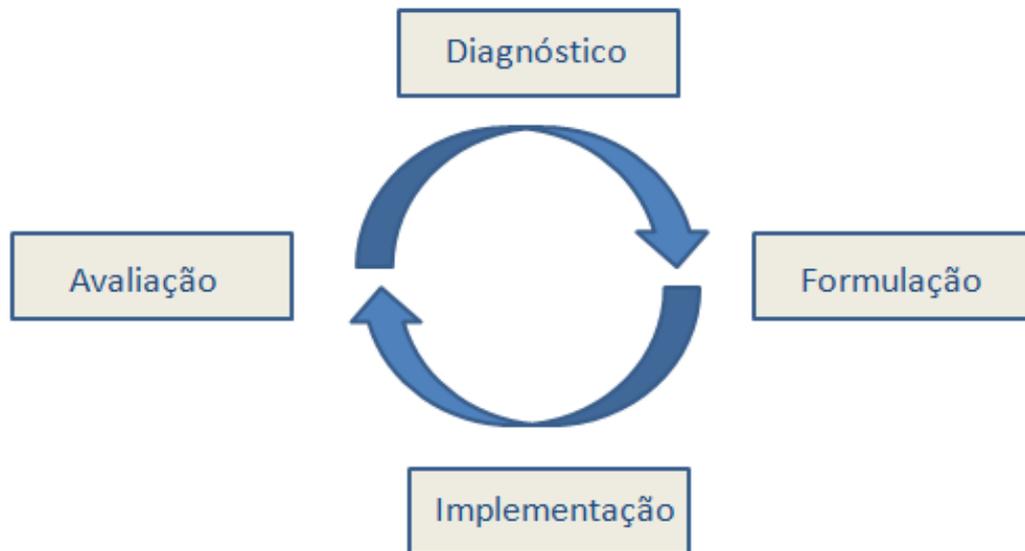
- (i) **Relevância social:** importância para o acompanhamento de programas da agenda política-social;

- (ii) **Validade:** capacidade do indicador de refletir o fenômeno que está sendo medido;
- (iii) **Confiabilidade:** da fonte de dados utilizada para criação do indicador;
- (iv) **Completeness:** devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado;
- (v) **Seletividade e especificidade:** no que diz respeito à medidas sensíveis e específicas, onde a apuração do indicador possa estar disponível quando necessário, em tempo para a tomada de decisão;
- (vi) **Transparência metodológica:** sobre o que está sendo medido e sua definição, sem apresentar dificuldades de cálculo ou de uso e indicando quais dados foram utilizados em sua apuração;
- (vii) **Comunicabilidade:** em relação à clareza do indicador para sua interpretação por todos;
- (viii) **Periodicidade:** em relação à coleta de dados das variáveis que compõem o indicador, de forma que sua forma de cálculo não mude, da mesma forma que sejam estáveis e disponíveis aos procedimentos de coleta de dados para apuração;
- (ix) **Cobertura:** construir indicadores com boa cobertura territorial ou populacional;
- (x) **Comparabilidade:** a possibilidade de comparações ao longo do tempo;

Apesar de serem qualidades fundamentais, dificilmente se encontrará um indicador que contemple todas estas propriedades. O indicador mais válido pode não ser o mais confiável, ou o que possui mais especificidade pode não ser o mais sensível. O que se torna realmente fundamental para o processo é que haja uma análise a luz das qualidades dos indicadores e não que sejam escolhidos apenas os mais tradicionais (JANNUZZI, 2002).

Ainda assim, cada etapa do ciclo das políticas pública necessita de um conjunto diferente de indicadores. (Quadro 2)

Figura 5: Representação do ciclo de formulação e avaliação de programas sociais



Fonte: JANNUZZI (2002, p. 148)

Quadro 2: Indicadores requeridos em cada etapa do ciclo de programas sociais

ETAPA	TIPOS E PROPRIEDADES	FONTE DE DADOS PREDOMINANTE
<p>Elaboração do diagnóstico</p> <p>Indicadores que permitam "retratar" a realidade social</p>	<p>Ampla Escopo Temático</p> <p>Ampla desagregabilidade geográfica e populacional</p> <p>Validade</p> <p>Boa confiabilidade</p>	<p>Censos demográficos</p> <p>Pesquisas amostrais</p>
<p>Formulação de programas e seleção de alternativas</p> <p>Indicadores que orientem objetivamente a tomada de decisão</p>	<p>Indicadores sintéticos</p> <p>Indicadores multiorientais</p> <p>Tipologias de situações sociais</p>	<p>Censos demográficos</p> <p>Pesquisas amostrais</p>
<p>Implementação/Execução</p> <p>Indicadores que permitam "filmar" o processo de implementação dos programas formulados e a eficiência</p>	<p>Esforço (insumos/processos)</p> <p>Atualidade/Regularidade</p> <p>Sensibilidade</p> <p>Especificidade</p>	<p>Registros administrativos</p> <p>Registros gerados nos procedimentos dos próprios programas</p>
<p>Avaliação</p>	<p>Resultados e impactos</p>	<p>Pesquisas amostrais</p>

Indicadores que permitam "revelar" a eficácia e efetividade sociais dos programas	Distância das metas (déficits sociais) Tipologias (boas práticas, etc.)	Registros administrativos Grupos focais Pesquisas de egressos e de participantes no programa
---	--	--

Fonte: JANNUZZI (2002, p.148)

Estabelecer um conjunto de indicadores de desempenho equilibrado para alinhamento das ações desenvolvidas pelos diversos setores da organização é essencial, a fim de possibilitar uma maior eficiência na gestão da coisa pública (SILVA, 2002). Neste sentido, o conhecimento dos significados, potencialidades e limites dos indicadores sociais é fundamental para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público.

Uma segunda análise importante seria a taxonomia dos indicadores para fins de aplicação nas políticas públicas. Para Jannuzzi (2002) a escolha dos indicadores para o uso na formulação e avaliação de políticas públicas além de observar as propriedades, também deveria levar em conta a natureza ou tipo dos indicadores requeridos. Segundo Carley (1985) existem diversos sistemas para classificação dos indicadores sociais, onde o mais comum seria de acordo com a área temática, como saúde, educação, segurança, etc. O que utilizaremos neste trabalho, e “interessante de se usar na análise das políticas públicas, é a diferenciação dos indicadores entre insumo, processo, resultado e impacto” (COHEN; FRANCO, 1998). Conforme Jannuzzi (2002, p. 143):

- Indicadores-insumo: diz respeito à disponibilização de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados;
- Indicadores-resultado: são aqueles que permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas;
- Indicadores-impacto: refere-se aos efeitos mais gerais, positivos ou não, esperados ou não, decorrentes da implementação do programa;

- Indicadores-processo: são aqueles que traduzem em medidas quantitativas o esforço da alocação de recursos.

Ainda segundo o autor, essas dimensões podem não ser muito claras em determinadas situações, mas sempre são identificados mais indicadores relacionados aos esforços das políticas do que aos efeitos dos programas.

Desta forma, a utilização de indicadores confiáveis em relação as mais diversas áreas da realidade social é crucial para a tomada de decisão em relação as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a se implementar, as estratégias e ações a se desenvolver. Do mesmo modo, a perceber mais claramente os impactos dos programas e os efeitos por eles gerados.

3. DO MODELO DE GESTÃO DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

A cidade de Porto Alegre está situada no Extremo Sul do Brasil, possui uma área de 476,3 km² e mais de 1,4 milhão de habitantes, sendo a décima cidade mais populosa do Brasil. Sua fundação ocorreu em 26 de março de 1772 e hoje, a capital do estado do Rio Grande do Sul, é um polo de comércio de bens e serviços, sendo o centro econômico, financeiro, político, cultural e administrativo das 31 cidades-satélites da Região Metropolitana de Porto Alegre. Com sua estrutura de serviços, conta com um dos melhores índices de qualidade de vida do Brasil e com alguns dos mais altos índices de desenvolvimento humano (IDH). Em diversos prêmios e títulos é reconhecida como uma das melhores capitais brasileiras para se morar, pioneira no orçamento participativo e referência em transparência.

Com uma crescente demanda por serviços públicos de qualidade, de modernização da máquina pública e criação de novos investimentos, foi imprescindível para Porto Alegre rever o seu modelo de gestão. Em 2005 a Prefeitura de Porto Alegre firmou um convênio com o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade e o Movimento Brasil Competitivo e passou a adotar um modelo de gestão voltado para resultados, uma metodologia gerencial apoiada na identificação de objetivos, indicadores, metas e desempenhos. Os conceitos que orientam esse processo estão baseados na metodologia do *Balanced Scorecard*, adaptado para as características das organizações públicas. Este método é composto, basicamente, por quatro elementos: Mapa Estratégico, Programas, Indicadores e Metas.

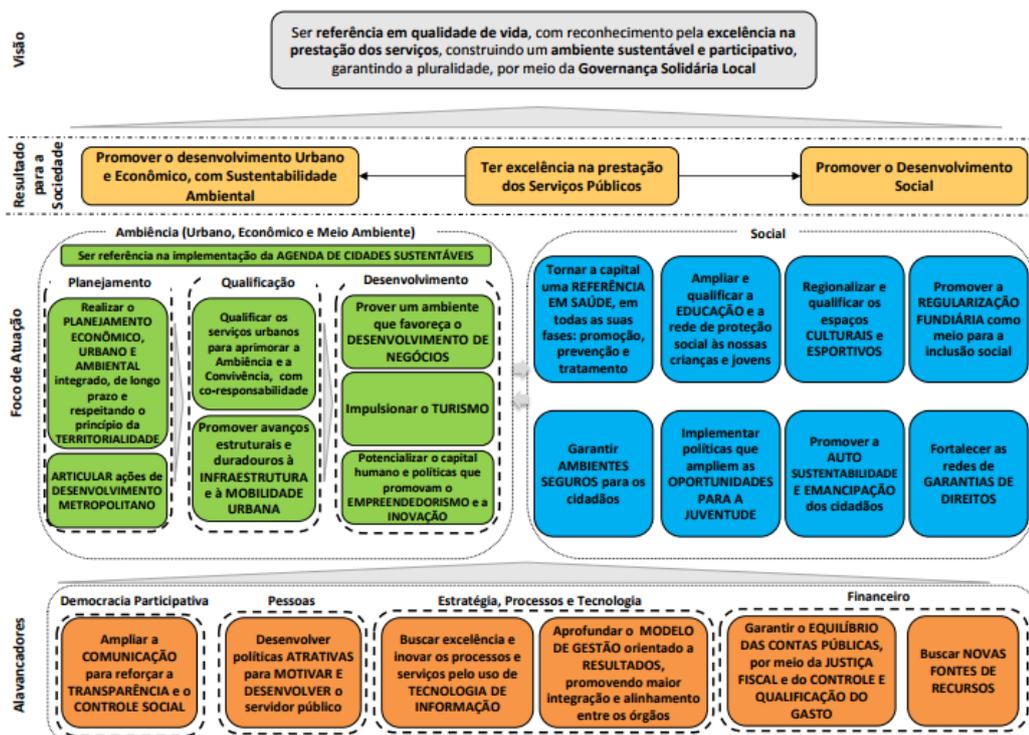
O modelo de gestão tem uma grande contribuição para a organização das políticas públicas através de Programas Estratégicos de governo. Esta forma transversal à estrutura agrega obras e serviços prioritários, ou seja, os mais impactantes aos cidadãos e permite o acompanhamento da execução física e financeira dos Programas Estratégicos em tempo real. Além disso, possibilita que as equipes/secretarias/departamentos sejam capacitadas e incentivadas a direcionar-se por objetivos estratégicos, indicadores claros e perseguição de metas estabelecidas.

3.1 Mapa Estratégico

A ferramenta sugerida para melhorar a gestão estratégica e orçamentária da Administração de Porto Alegre é o Mapa Estratégico, que através da representação visual de sua estratégia orienta a definição das políticas públicas. A construção do Mapa Estratégico foi elaborada a partir do plano de governo, de reivindicações da comunidade por meio do OP e de necessidades detectadas em discussões de governo (PORTO ALEGRE, 2017).

A estratégia parte de uma visão de futuro definida (onde queremos chegar) e das diretrizes estratégicas (como a Prefeitura quer chegar) e “traduz” essas diretrizes em objetivos estratégicos. Para o *Balanced Scorecard* (BSC) os objetivos estratégicos são traduzidos em indicadores de desempenho classificados em quatro perspectivas: financeira, cliente, processos internos e aprendizado e crescimento. Adaptados para a gestão pública em Porto Alegre são utilizados: financeiro, pessoas, estratégia, processos e tecnologia e democracia participativa.

Figura 6: Mapa Estratégico da Prefeitura de Porto Alegre



Fonte: Site da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento da Prefeitura de Porto Alegre³.

Qualquer processo de gestão, independentemente do tipo de organização, tem por objetivo o desenvolvimento de condições que permitam a geração de resultados previamente estabelecidos, a partir da melhor utilização possível dos recursos disponíveis para a eficiência, e a efetividade na definição e execução das diversas políticas públicas.

3.2 Programas Estratégicos

A partir da confecção do mapa estratégico, foram criados três eixos de atuação: Social, Ambiente e Gestão. Cada Eixo possui programas, cada programa possui um objetivo, justificativa e ações.

Figura 7: Programas Estratégicos Ciclo 2014-2017 por eixo



³ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=131> Acesso em jul, 2017.

Fonte: Site da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento da Prefeitura de Porto Alegre⁴.

Figura 8: Exemplo de Programa Estratégico



Objetivo: Atuar com ações que busquem a autossustentabilidade dos cidadãos, mediante políticas públicas que promovam a inclusão social, tais como capacitação, moradia, assistência social, acesso universal à saúde e inserção no mercado de trabalho.

Justificativa: Promover o acesso da população mais vulnerável às políticas sociais inclusivas, de forma a oportunizar a emancipação dos cidadãos.

Foco do Programa: População em geral.

Secretarias que compõem o Programa:

Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)
 Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU)
 Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC)
 Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social (SMACIS)
 Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)
 Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH)
 Secretaria Municipal de Educação (SMED)
 Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL)
 Secretaria Municipal da Produção Indústria e Comércio (SMIC)
 Secretaria Municipal da Saúde (SMS)
 Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego (SMTE)

Alguns exemplos de ações que fazem parte do Programa Porto da Inclusão:

MINHA CASA MINHA VIDA: Possibilitar a contrapartida municipal necessária para viabilizar a execução de projetos e construções do Programa Minha Casa Minha Vida no município.

OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA: Produção de unidades habitacionais, atendendo conceitos de sustentabilidade, readequando e complementando a infraestrutura urbana. A ação prevê a construção de habitações de interesse social para famílias que estejam em áreas onde estão previstas obras para a Copa de 2014, mais especificamente, famílias das vilas Dique e Nazaré.

REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E FUNDIÁRIA

- **PRF:** Processo urbanístico, social, ambiental e jurídico que objetiva a regularização da posse da terra para a população de baixa renda em seu local de origem, quando possível, garantindo o acesso à infraestrutura urbana e melhorando as condições de moradia das famílias beneficiadas.

PSB - SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA - PAIF: Desenvolvimento de ações de caráter preventivo que têm por objetivo desenvolver as potencialidades, aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

PSEAC - SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL - POPULAÇÃO ADULTA: Serviço destinado à população adulta de rua e/ou em situação de vulnerabilidade social, através de acolhida em espaço de moradia, alimentação e cuidados das necessidades da vida diária a indivíduos com vínculos familiares e/ou comunitários rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral.

INCLUSÃO PRODUTIVA NA RECICLAGEM: Implementação do programa de inclusão produtiva na reciclagem para catadores, carroceiros e carrinheiros, com a finalidade de identificar, cadastrar e abordar os condutores de veículos de tração animal e humana para promover a inserção produtiva no mercado formal e nas unidades de triagem conveniadas com a Prefeitura de Porto Alegre.

Fonte: Site da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento da Prefeitura de Porto Alegre.⁵

Neste processo também se criou a figura do gerente de Programa Estratégico e do Agente Setorial. O gerente é responsável pela articulação entre órgãos e pela revisão das ações propostas, enquanto o agente setorial é responsável por uma determinada secretaria. Ambos executam suas atividades visando o cumprimento dos prazos e orçamento, realizando reuniões com as secretarias e departamentos envolvidos para a avaliação de suas metas. O sucesso na obtenção de resultados é fruto do trabalho deles.

⁴ Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/2015_-_slides_programas_estrategicos_2014-2017_-_v2.pdf> Acesso em jul, 2017.

⁵ Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/manual_de_gestao_prefeitura_2014_site.pdf> Acesso em jul, 2017.

As reuniões de integração e monitoramento acontecem de quatro formas:

- (i) **Reuniões de Gestão:** mensalmente e contam com a participação de membros de uma secretaria específica, agente setorial e gerente responsável pelo programa na SMPEO para acompanhar os indicadores dos programas em que a secretaria está envolvida. Neste momento são apresentados os indicadores que correm risco de atraso ou que já estão nesta situação. O secretário aproveita para questionar os líderes de ação sobre os motivos para o atraso e indica quais caminhos ou providências devem ser tomadas para solucionar o mesmo;
- (ii) **Comitês de gestão:** mensalmente e contam com a participação de membros de diversos órgãos da prefeitura, como secretários, adjuntos e gerentes, para tomar decisões e acompanhar o gerenciamento dos 12 programas estratégicos de governo. Nestas reuniões o presidente expõe os motivos da solicitação, que geralmente são obras/projetos que necessitam de suplementação financeira, e os demais secretários debatem sobre e decidem quais serão as próximas etapas, se é viável ou não, etc.
- (iii) **Reunião de Acompanhamento mensal:** da mesma forma que as RGs e CGs acontecem para acompanhamento dos indicadores dos programas, mas esta conta com a participação do vice-prefeito;
- (iv) **Reunião de Acompanhamento trimestral:** da mesma forma que as RGs e CGs acontecem para acompanhamento dos indicadores dos programas, mas esta conta com a participação do prefeito.

3.3 Ferramentas de Gestão

Como instrumento de gestão, o planejamento estabeleceu uma gama de regras para otimizar a administração pública e que são norteadores da ação do gestor público, são eles: Plano Plurianual - PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e

Lei Orçamentária Anual. – LOA, tais instrumentos já figuravam na Constituição Federal de 1988, sendo ainda regulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Além destes recursos obrigatórios, as gestões municipais e estaduais têm evoluído e utilizado outras ferramentas para planejamento, monitoramento e avaliação. No caso de Porto Alegre também temos o Portal de Gestão e os contratos de gestão.

Como o foco desta análise são os indicadores de programas, focaremos na análise das ferramentas que abordam o nosso objeto, que é o caso do Plano Plurianual, Portal de Gestão e Relatório Anual de Atividades.

3.3.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

De acordo com Lima e Castro (2000) Compreende o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A iniciativa é sempre do chefe do Poder Executivo (prefeito) e a sua vigência é anual. Nela também consta o anexo de metas fiscais e riscos fiscais, informando as providências a serem tomadas caso não se concretizem. A Lei de Diretrizes Orçamentárias dispõe, ainda, sobre as regras de: concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita; utilização da Reserva de Contingência.

3.3.2 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê todas as receitas e todas as despesas do governo municipal. Assim como a LDO também é anual e elaborada pelo chefe do poder executivo. Deve ser elaborada em consonância com o Plano Plurianual

(PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), contendo o demonstrativo da compatibilização da programação dos orçamentos. Além disso, deve conter o demonstrativo dos efeitos de renúncia fiscal, bem como de medidas de compensação a essa renúncia e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

3.3.3 Contratos de Gestão

Nos contratos de gestão são estabelecidos metas e critérios de acompanhamento e avaliação para todas as secretarias, departamentos e empresas do governo municipal. Os órgãos municipais criam os seus painéis de gestão, que representam, além de suas contribuições diretas para a estratégia global da prefeitura, os desafios específicos na gestão interna de cada órgão e desafios chamados administrativos. Esses indicadores foram divididos em três grupos:

- Indicadores Estratégicos: que refletem a contribuição e responsabilidade do respectivo órgão na execução de estratégia da Prefeitura.
- Indicadores de Processos: que refletem os medidores dos principais macroprocessos.
- Indicadores Administrativos: que refletem a medição de políticas administrativas sendo implementadas em todas as Secretarias.

Para cada objetivo estratégico são definidos indicadores (que permitem acompanhar a evolução de um determinado objetivo) e metas (que permitem avaliar se o desempenho de um determinado indicador está satisfatório ou não). Estes indicadores são escolhidos pelos responsáveis do Programa juntamente com a Consultoria. As metas são estabelecidas de acordo com estudos elaborados pelos órgãos técnicos e de acordo com a percepção do governo.

É importante destacar aqui que esse é um compromisso político firmado entre Secretário e SMPEO. Mesmo sendo “contratualizado”, ou seja um contrato assinado

por ambas as partes, não existe nenhum tipo de penalidade por descumprimento. Para os que atingirem os objetivos, existe o Prêmio Loureiro da Silva. Através de seis categorias homenageia aqueles que se destacaram no cumprimento de suas metas.

3.3.4 Plano Plurianual – PPA

É o instrumento orçamentário destinado a estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Tem validade de quatro anos, compreendendo o período do início do segundo ano do mandato do prefeito ao término do primeiro ano do mandato subsequente. É de competência privativa do chefe do poder Executivo a iniciativa de tal projeto. Foi instituído pela Constituição de 1988 e seu objetivo é promover mais intensa integração das ações governamentais, fortalecendo, assim, os mecanismos de intervenção e transformação da realidade socioeconômica.

Embora seja um documento confeccionado para 4 anos, ele pode ser editado anualmente de forma que sempre tenha a projeção para os próximos três anos. Portanto, do projeto até a versão final são 5 atualizações. A versão utilizada para objeto desta análise é PPA 2014-2017 - Versão Atualizada - Leis Nº 12.138 e 12.176/2016.

3.3.5 Portal de Gestão

O Portal de Gestão é a ferramenta que faz o gerenciamento de todos os Programas Estratégicos do governo a fim de promover a transparência ao cidadão quanto às políticas públicas e o acesso contínuo às informações para todos os profissionais envolvidos.

Figura 9: Distribuição dos programas no Portal de Gestão

Eixos de Atuação e Programas Estratégicos		
Exercício 2017		
Eixo Ambiente	Eixo Social	Eixo Gestão
CIDADE EM TRANSFORMAÇÃO	INFÂNCIA E JUVENTUDE PROTEGIDAS	CIDADE DA PARTICIPAÇÃO
DESENVOLVER COM INOVAÇÃO	PORTO ALEGRE MAIS SAUDÁVEL	GESTÃO TOTAL
QUALIFICA POA	PORTO DA IGUALDADE	VOCÊ SERVIDOR
	PORTO DA INCLUSÃO	
	PORTO VIVER	
	SEGURANÇA INTEGRADA	

Fonte: Site da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento da Prefeitura de Porto Alegre.⁶

Sua estrutura é distribuída da mesma forma que no PPA. Temos os eixos, dentro destes os Programas com suas ações, metas e indicadores. Além disso, temos o contato do gerente de projeto responsável pelo monitoramento e articulação entre os órgãos responsáveis pelo Programa.

O sistema adotado no Portal de Gestão é de sinalização, onde:

- o verde significa que a meta foi/será atingida no tempo estipulado;
- o amarelo aponta que existe risco para a obtenção do resultado;
- o vermelho indica que a meta não foi cumprida.

⁶ Disponível em: <<https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao/homeConvidado.seam?cid=41>> Acesso em jul, 2017.

Como podemos verificar na imagem abaixo, mesmo sendo o instrumento para acompanhamento em tempo real da execução das ações, as informações apresentadas não são suficientes. Nem sempre as ações do programa estão cadastradas, da mesma forma que o status do indicador de desempenho.

Além disto, por se tratar de um portal para acompanhamento interno e externo, a população em geral não tem a mesma visão que os servidores. Todo servidor envolvido no processo possui um login e senha que possibilita alimentar o sistema com informações. Por exemplo, se no programa abaixo houvessem ações cadastradas, os servidores visualizariam quais as metas (% , número, km) e quais as explicações para as metas não terem sido atingidas (falta de pessoal, de recurso, condição de tempo, etc.). De forma geral, o Portal de Gestão não apresenta a transparência necessária para o acompanhamento das ações dos programas estratégicos pela população em geral.

Figura 10: Detalhamento do Programa Estratégico no Portal de Gestão

Detalhamento do Programa Estratégico			
Programa Estratégico	CIDADE EM TRANSFORMAÇÃO		
Eixo Atuação	Eixo Ambiência		
Órgão responsável	SMPEO		
Gerente	Nome	Sílvia Luis da Silva Zago	
	Email	silvioz@smpeo.prefpoa.com.br	
	Telefone	(51) 3289-1306	

Indicadores do Programa Estratégico			
Nome	Certificado	Desemp.	
Ampliação da Malha Viária	SIM	●	
Área Verde por Habitante	SIM	●	
Cobertura da Rede de Esgoto Cloacal - DMAE	SIM	●	
Malha Cicloviária em Relação a Malha Viária	SIM	●	
Total de Demandas de Pavimentação do OP com Projetos Concluídos	SIM	●	

Ações do Programa Estratégico					
Tipo Ação: <input type="text" value="Correntes"/>					
Nome	Órgão Resp.	Lider	Cód. PPA	Físico	Indic.

Fonte: Site da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento da Prefeitura de Porto Alegre.⁷

Também durante a execução deste trabalho foram verificadas divergências entre as ações e indicadores presentes entre Portal de Gestão, Plano Plurianual e Relatório de atividades.

3.3.6 Relatório Anual de Atividades

Baseado na redação da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que determinam ao Executivo Municipal a apresentação anual de relatório sobre o estado das obras e serviços ao Legislativo, o relatório de atividades está dividido nos três eixos (Ambiência, Social e Gestão), que contemplam os 12 programas estratégicos da prefeitura. O Modelo de Gestão organiza os resultados das obras e dos serviços conforme os programas e as ações estratégicas de governo. É desenvolvido tendo como base a extração das informações disponibilizadas pelos órgãos municipais, ao longo do exercício, nas ferramentas Portal de Gestão (indicadores) e EPM – *Enterprise Project Management* (projetos).

Figura 11: Resultados do Programa Cidade em Transformação no Relatório anual de Atividades

⁷ Disponível em: <https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao/homeConvidado.seam?cid=41> Acesso em jul, 2017.

Eixo Ambiência - Programa Cidade em Transformação



Objetivo: Integrar todas as ações municipais que tratam de intervenções na ambiência e na estruturação urbana, visando à qualificação da mobilidade e da implantação de novos loteamentos, à valorização do patrimônio cultural e natural e à melhoria do saneamento ambiental.

Justificativa: Proporcionar à população maior segurança e fluidez nos deslocamentos, incrementar a construção de novos loteamentos, além de preservar a história e melhorar a qualidade das condições naturais do ambiente urbano.

Público-alvo: População em geral.

Secretarias que compõem o programa: DEP, DMAE, EPTC, GADES, SMAM, SMF, SMGES, SMOV e SMT.

Indicadores-	Meta	Realizado	Unidade de Medida
Área Verde por Habitante	46,49	46,18	m ² por habitante
Cobertura da Rede de Esgoto Cloacal - DMAE	67,75	67,96	Percentual
Malha Cicloviária em Relação à Malha Viária	1,79	1,60	Percentual
Ampliação da Malha Viária	6,77	6,59	Percentual
Total de Demandas de Pavimentação do OP com Projetos Concluídos	49	49	Número

Fonte: Site da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento da Prefeitura de Porto Alegre.⁸

⁸ Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ra_2016_-_site.pdf> Acesso em jul, 2017

4. DA CLASSIFICAÇÃO DOS INDICADORES

Neste capítulo apresentaremos a análise dos indicadores encontrados nas ferramentas de gestão e a classificação deles segundo a metodologia de Jannuzzi (2005) da diferenciação entre insumo, processo, resultado e impacto.

Cruzando os indicadores apresentados entre o Plano Plurianual 2014-2017, Portal de Gestão e Relatório de Atividades 2016 identifica-se muitas diferenças. Esta divergência consiste não só no número de indicadores, mas também quanto as suas classificações. Conforme podemos observar na tabela 1, enquanto o PPA possui 46 indicadores de programa, o Portal de Gestão apresenta 91 e o Relatório de Atividades 69.

Tabela 1: Número de indicadores por ferramenta de gestão

EIXO	PROGRAMA	PPA	PORTAL DE GESTÃO	REL. ATIV. 2016
Ambiência	Cidade em transformação	3	5	5
	Desenvolver com inovação	5	5	4
	Qualifica POA	3	9	8
Social	Infância e juventude protegidas	6	15	13
	Porto Alegre mais saudável	4	5	5
	Porto da igualdade	2	4	3
	Porto da inclusão	5	6	6
	Porto viver	2	5	5
	Segurança Integrada	4	4	4
Gestão	Cidade da participação	4	6	6
	Gestão total	1	21	4
	Você Servidor	4	6	6
TOTAIS		43	91	69

Fonte: Elaboração própria

Se levarmos em consideração que o Plano Plurianual tem como objetivo “promover a mais intensa integração das ações governamentais, fortalecendo,

assim, os mecanismos de intervenção e transformação da realidade socioeconômica” (PORTO ALEGRE, 2017), o Portal de Gestão “é a ferramenta que faz o gerenciamento de todos os Programas Estratégicos do governo e garante transparência ao cidadão quanto às políticas públicas” (PORTO ALEGRE, 2017) e o Relatório de atividades é prestação de contas dos serviços prestados para a comunidade, como podemos considerar que existam divergências entre os três?

Segundo Cruz (2012) para existir transparência em sua totalidade é fundamental que as informações sejam livres, disponíveis e completas, de fácil compreensão e acesso para todos àqueles cidadãos afetados pelas decisões dela decorrentes. Além disto, a redução da discordância informacional entre cidadãos e agentes estatais propicia uma diminuição nas falhas de gestão, permitindo maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público (STIGLITZ, 1999). Da mesma forma Roumeem Islam (2003) argumenta que a gestão pública transparente “proporciona a existência de um mercado político com menos corrupção e, por sua vez, mais eficiência”.

A tabela 2 (abaixo) consiste em uma avaliação dos indicadores conforme sua classificação. É importante ressaltar que aqui utilizamos a metodologia de classificação segundo Jannuzzi (2002, p. 144):

Uma outra lógica de classificação, interessante de se usar na análise de políticas públicas, é a diferenciação dos indicadores entre indicador-insumo, indicador-processo, indicador-resultados e indicador-impacto (OMS, 1996. COHENS; FRANCO, 2000).

Tabela 2: Número de indicadores por classificação

EIXO	PROGRAMA	PPA				PORTAL DE GESTÃO				RELATÓRIO DE ATIVIDADES			
		INSUMO	PROC.	RESULT.	IMPACTO	INSUMO	PROC.	RESULT.	IMPACTO	INSUMO	PROC.	RESULT.	IMPACTO
Ambiência	Cidade em transformação	0	3	0	0	0	5	0	0	0	5	0	0
	Desenvolver com inovação	0	4	0	1	0	4	0	1	0	3	0	1
	Qualifica POA	0	2	1	0	0	7	2	0	0	7	1	0
Social	Infância e juventude protegidas	1	3	0	2	3	8	2	2	3	7	1	2
	Porto Alegre mais saudável	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1
	Porto da igualdade	0	2	0	0	1	3	0	0	1	2	0	0

	Porto da inclusão	0	2	3	0	0	3	3	0	0	3	3	0
	Porto viver	0	1	1	0	0	3	2	0	0	3	2	0
	Segurança Integrada	1	3	0	0	2	2	0	0	2	2	0	0
Gestão	Cidade da participação	0	3	1	0	0	1	5	0	0	1	5	0
	Gestão total	0	4	0	0	0	18	3	0	0	4	0	0
	Você Servidor	0	3	1	0	0	5	1	0	0	5	1	0
TOTAIS		3	31	8	4	8	60	19	4	8	43	14	4
PERCENTUAL		7%	67%	17%	9%	9%	66%	21%	4%	12%	62%	20%	6%

Fonte: Elaboração própria

Em termos de comparação PPA, Portal de Gestão e Relatório de Atividades em percentuais temos uma pequena variação entre as classificações. Porém, todos possuem um percentual muito maior de indicadores de processo do que de resultado e pouquíssimos de insumo e impacto.

Esse resultado se dá pela fase no ciclo de políticas públicas. Como neste momento os indicadores estão sendo utilizados para monitoramento, o conjunto de indicadores a ser utilizado devem seguir a classificação segundo Jannuzzi (2002 p.148) “de esforço (insumos/processos), atualidade ou regularidade, sensibilidade e especificidade”. Como podemos observar, os indicadores de processo são maioria, enquanto os de insumo são os menos frequentes. Ainda segundo o autor:

A lógica do acompanhamento de programas requer a estruturação de um sistema de indicadores que, além de específicos, sensíveis e periódicos, permitam monitorar a implementação processual do programa na lógica insumo-processo-resultado-impacto, isto é, são necessários indicadores que permitam monitorar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais amplos dos programas. (JANNUZZI, 2002, p.155)

Porém, como observado os indicadores são capazes de representar o esforço operacional, mas não o de recursos humanos, financeiros e físicos.

Corrêa (2007) argumenta que uma boa gestão pública por resultados não está ligada somente à mecanismos para a avaliação institucional, mas pelo conjunto de mecanismos gerenciais que vão desde o planejamento e desenvolvimento dos

indicadores de desempenho até sua avaliação. Neste momento, é importante que não só as metas sejam medidas, mas que sejam utilizadas criticamente para ações corretivas e estabelecimento de novas metas.

5. DA QUALIDADE DOS INDICADORES

Neste capítulo faremos a análise sobre o nível de maturidade dos indicadores utilizados para monitoramento dos programas estratégicos da Prefeitura de Porto Alegre. Sua avaliação é fundamental, uma vez que através deste resultado teremos os dados necessários para subsidiar o processo de tomada de decisão dos gestores, seja em relação à continuidade ou não de determinadas ações, valores para investimento, novas estratégias ou ações corretivas. Além disso, estes dados também garantirão a participação e o controle social no processo, no que diz respeito ao controle dos gastos públicos e efetividade das ações.

Para sua realização utilizamos o Plano Plurianual 2014-2017, uma vez que ele é o instrumento orçamentário destinado a estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública através de Lei. A verificação da qualidade do indicador conforme os objetivos do programa seguirá a metodologia de Jannuzzi (2005) onde o mesmo deve possuir aderência a um grupo de qualidades desejáveis, como: relevância social, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, transparência metodológica, comunicabilidade, factibilidade, periodicidade, desagregabilidade e comparabilidade.

Apesar de serem qualidades fundamentais, dificilmente se encontrará um indicador que contemple todas estas propriedades. O indicador mais válido pode não ser o mais confiável ou sensível, ou o que possui mais especificidade pode não ser o mais sensível. O que se torna realmente fundamental para o processo é que haja uma análise a luz das qualidades dos indicadores e não que sejam escolhidos apenas os mais tradicionais. Para Jannuzzi (2002, p.152) na etapa de implementação “são necessários indicadores de monitoramento que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis”.

Das 12 qualidades indicadas para verificação, 10 (validade, confiabilidade, cobertura, especificidade, transparência metodológica, comunicabilidade, desagregabilidade, factibilidade, periodicidade, e comparabilidade) não puderam ser avaliadas em nenhum indicador, pois a Prefeitura de Porto Alegre não disponibiliza

no Plano Plurianual, Relatório de Atividades ou Portal de Gestão a composição, forma de cálculo e fonte dos mesmos. Portanto, para os programas relacionados abaixo foram utilizadas somente duas propriedades de qualidade: relevância social e sensibilidade.

No contexto de monitoramento, somente um indicador dos três fundamentais na etapa de implementação está presente: sensibilidade. Tal carência de registro sobre os parâmetros utilizados para a seleção e elaboração dos indicadores indica um grave problema de concepção, assim como fragiliza as pretensões de transparência da gestão. Nesse sentido, podemos fazer uma pré-avaliação de que os dados apresentados abaixo não são válidos, específicos e regulares para os seus propósitos.

5.1 Análise dos indicadores do programa estratégico “Cidade em Transformação”

O programa Cidade em Transformação possui como objetivo a integração de todas as ações municipais que tratam de intervenções na ambiência e na estruturação urbana, visando à qualificação da mobilidade, valorização do patrimônio cultural e natural e melhoria do saneamento ambiental (PORTO ALEGRE, 2017). Para monitoramento do mesmo são utilizados três indicadores: (1) Novas áreas verdes implantadas, (2) Projetos viários elaborados e (3) Rede de drenagem executada. Sobre a aderência:

Quadro 3: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Cidade em Transformação

Propriedades	ID 1	ID 2	ID 3
relevância social	+	+	+
Sensibilidade	+		+

Fonte: Elaboração própria

No que diz respeito à relevância social, todos os indicadores apresentam importância para a execução das demandas da sociedade.

Em relação à sensibilidade, o indicador de projetos viários elaborados não possui aderência uma vez que a mobilidade urbana é a condição de deslocamento das pessoas pela cidade e os projetos viários dizem respeito às obras de infraestrutura viária, que geralmente correspondem à obras de grande porte e com custos elevados. Ou seja, medir a mobilidade e a valorização cultural e natural somente com a elaboração dos projetos, sem de fato realizar nenhuma obra não é possível.

Da mesma forma, não é possível medir a melhoria do saneamento ambiental somente com a rede de drenagem executada. Indicadores relacionados à água potável de qualidade, tratamento de esgoto e coleta de lixo deveriam ser considerados.

5.2 Análise dos indicadores do programa estratégico “Desenvolver com Inovação”

O programa Desenvolver com inovação foi criado com o objetivo de promover o desenvolvimento da cidade, através do fortalecimento do planejamento urbano sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental e dinamização da matriz econômica do município ao incentivar o crescimento dos setores produtivos, a diferenciação do capital humano, a inovação e a tecnologia (PORTO ALEGRE, 2017). Atualmente conta com 5 indicadores para acompanhamento, são eles: (1) planos territoriais e setoriais, (2) taxa de desemprego de Porto Alegre, (3) bolsas de estudo UNIPOA, (4) capacitações para o mercado de trabalho e (5) licenciamento de atividades econômicas. Em relação à análise:

Quadro 4: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Desenvolver com Inovação

Propriedades	ID 1	ID 2	ID 3	ID 4	ID 5
Relevância social	+	+	+	+	+

Sensibilidade	+		+	+	+
---------------	---	--	---	---	---

Fonte: Elaboração própria

Todos os indicadores representam uma grande preocupação da população em relação aos indicadores de desenvolvimento econômico e conversam com os objetivos do programa de incentivar a inovação, o empreendedorismo e a maior qualificação do capital humano, de forma a ampliar as oportunidades de trabalho e de renda da população. Da mesma forma, sobre o fortalecimento do planejamento urbano sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental.

Em relação à sensibilidade, o único indicador que não apresenta aderência é a taxa de desemprego de Porto Alegre, uma vez que o ideal seria utilizar o indicador de proporção de pessoas ocupadas por setor de atividade. Através deste novo indicador seria possível identificar os setores que receberam incentivos naquele determinado período de tempo e fazer uma real comparação. Portanto, este indicador geral não consegue representar o sucesso do objetivo do programa, pois a taxa de desemprego é um indicador geral e fruto de uma série de variáveis.

5.3 Análise dos indicadores do programa estratégico “Qualifica POA”

Com o objetivo de buscar excelência na prestação de serviços públicos, promovendo intervenções que assegurem mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e saneamento de qualidade aos cidadãos foi formulado o programa Qualifica POA. Seu controle é feito através de três indicadores: (1) atendimento a reclamações 156 no prazo, (2) estações e/ou terminais de ônibus qualificados e (3) fiscalizações de serviço realizadas. Conforme a verificação de qualidades:

Quadro 5: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Qualifica POA

Propriedades	ID 1	ID 2	ID 3
Relevância social		+	

Sensibilidade		+	
---------------	--	---	--

Fonte: Elaboração própria

Este é o programa que possui os piores resultados analisados. O único indicador que tem aderência a alguma das propriedades é as estações qualificadas. A promoção de serviços públicos de qualidade é uma obrigação da gestão pública, logo ter indicadores que mensurem este desempenho é de extrema importância.

O indicador de tempo de espera no 156, que é a central de reclamações, solicitações e dúvidas dos cidadãos de Porto Alegre, pode refletir a capacidade da prefeitura em atender às demandas, mas não significa que as mesmas sejam atendidas e solucionadas. Portanto, sozinho é um indicador incapaz de medir a qualidade da prestação do serviço público. Fiscalizações de serviço não é um indicador claro sobre o que pretende medir. Fiscalizações de qual órgão e para qual demanda? Sem essa informação não é possível avaliar a sua validade. Torna-se uma informação insignificante. Para os objetivos de saneamento e infraestrutura, não teríamos nenhum tipo de dado para poder acompanhar as melhorias causadas pela implementação do programa.

O programa possui muitos objetivos gerais, não faz sentido termos somente um programa para assegurar mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e saneamento de qualidade. São muitos serviços que dependeriam de muitos indicadores para mensurar sua efetividade. Portanto, é mais que nítido que somente três indicadores não possibilitam o monitoramento efetivo.

5.4 Análise dos indicadores do programa estratégico “Infância e Juventude Protegidas”

Este programa tem a finalidade de implantar políticas e promover ações para o integral cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA -, no que diz respeito à educação, saúde, segurança, assistência, esporte, cultura e lazer. (PORTO ALEGRE, 2017) Atualmente são utilizados 6 indicadores para fiscalização

do Programa Infância e Juventude protegidas: (1) Atendimento a crianças e adolescentes em atividades esportivas, recreativas e de lazer; (2) matriculados no ensino fundamental; (3) cobertura do pré-natal; (4) IDEB anos finais; (5) escolas atendidas com equipamentos eletrônicos de segurança e (6) IDEB anos iniciais. Foi resultado da análise:

Quadro 6: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Infância e Juventude Protegidas

Propriedades	ID 1	ID 2	ID 3	ID 4	ID 5	ID 6
Relevância social	+	+	+	+	+	+
Sensibilidade	+	+	+	+		+

Fonte: Elaboração própria

Proporcionar educação, saúde e segurança de qualidade para as crianças são fatores cruciais para a formação de cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres. Desta forma, ter indicadores que consigam medir a eficiência dos governos no oferecimento destas obrigações é de uma relevância social sem tamanho, justificada pela aderência de todos os indicadores.

Mesmo assim, o dado sobre os matriculados no ensino fundamental é uma forma de controlar a educação, mas não a melhor. Como objetivo do programa é garantir o direito à educação, a melhor forma de analisar seria a proporção ou taxa de alunos matriculados, pois deste jeito levaríamos em conta não só o número de matriculados, mas a relação com os que não estão também.

A cobertura do pré-natal é um ótimo indicador de saúde, pois os cuidados da mãe ainda na gravidez influenciam a saúde do bebê. Mas é preciso que haja também indicadores que garantam a saúde da criança após o parto, como de internações, vacinas e até mesmo indicadores de saneamento e água tratada. Portanto somente cobertura do pré-natal não serve para avaliar a garantia ao acesso da saúde pelas crianças e adolescentes.

Ter aparelhos de segurança em escolas é insuficiente para medir o direito de segurança de adolescentes e crianças, por isso não é sensível. O espaço escolar seguro é fundamental, mas ele não deve ser somente da porta da escola para dentro. Ele deve atingir todas as crianças, de todas as idades e em todas as regiões. Da mesma forma que a assistência, que neste programa não foi contemplada com nenhum indicador de monitoramento.

5.5 Análise dos indicadores do programa estratégico “Porto Alegre Mais Saudável”

Com o intuito de ampliar e qualificar a rede de atendimento de saúde no que tange a sua infraestrutura e a seus serviços de saúde e de gestão, bem como as suas políticas de promoção e de prevenção, foi implantado o programa Porto Alegre mais saudável (PORTO ALEGRE, 2017). Seu monitoramento é feito através de 4 indicadores: (1) taxa de leitos do SUS regulados, (2) cobertura do atendimento básico pelas equipes de saúde da família –ESF-, (3) transmissão vertical do HIV e (4) novos leitos hospitalares ofertados a partir de 2012. Sobre a aderência:

Quadro 7: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Porto Alegre Mais Saudável

Propriedades	ID 1	ID 2	ID 3	ID 4
Relevância social	+	+	+	+
Sensibilidade	+	+	+	+

Fonte: Elaboração própria

O fortalecimento de ações de promoção e de prevenção à saúde para a melhoria da qualidade de vida da população apresenta relevância social, logo são justificados pela aderência de todos indicadores. De igual forma, a sensibilidade em indicarem mudanças a partir da execução do programa.

Porém, quando falamos de municípios, o atendimento primário ao cidadão é realizado nas unidades básicas de saúde, mais conhecidas como postos de saúde. Neles são ofertados serviços como vacinas, exames preventivos e consultas com especialidades médicas. Através deste atendimento, se necessário, o usuário será encaminhado para outros locais e serviços especializados, como os hospitais e unidades de pronto atendimento. Portanto, a atenção básica funciona como um filtro, capaz de organizar os serviços das redes de saúde, dos mais simples aos mais complexos. Nesse sentido, o programa peca em não utilizar indicadores relacionados às unidades básicas de saúde, pois eles exercem um intenso papel de promoção e prevenção na área da saúde da população, principalmente nas comunidades mais necessitadas.

5.6 Análise dos indicadores do programa estratégico “Porto da Igualdade”

Para a promoção de ações que garantam a proteção dos direitos dos grupos vulneráveis, efetivando o acesso aos serviços em igualdade a todos os municípios, além de estabelecer e executar políticas públicas destinadas à saúde, proteção, defesa e bem-estar animal em Porto Alegre foi criado o programa Porto da Igualdade. Para ele, temos somente 2 indicadores: (1) participantes em eventos de promoção da igualdade racial e (2) diligências realizadas pelos agentes fiscais dos direitos dos animais. Na análise:

Quadro 8: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Porto da Igualdade

Propriedades	ID 1	ID 2
Relevância social	+	
Sensibilidade		

Fonte: Elaboração própria

Sem dúvida alguma esse é o pior programa da Prefeitura de Porto Alegre, seja no objetivo de englobar direitos dos menos favorecidos com direitos dos animais, na quantidade de indicadores ou na representatividade dos mesmos.

O indicador de participantes em eventos de promoção da igualdade racial é importante no que diz respeito à relevância social. Embora tenhamos avançado muito, o Brasil ainda é um país racista. Porém, quando falamos de grupos vulneráveis, não nos referimos somente aos negros. Nos referimos a um conjunto de pessoas que por motivação diversa, tem acesso, participação e/ou oportunidade igualitária dificultada ou vetada, sofrendo materialmente, social ou psicologicamente os efeitos da exclusão, seja por motivos religiosos, de saúde, opção sexual, etnia, cor de pele, incapacidade física ou mental, gênero, dentre outras (BASTOS, 2002). Desta forma, embora o tema seja importante, não é capaz de representar o objetivo do programa.

Em relação aos animais, o objetivo de executar políticas públicas não é representado pelo indicador de diligências realizadas, uma vez que não significa que nestas sejam executadas ações que promoção a saúde, proteção, defesa e bem-estar animal. Bem como, não representa relevância social, uma vez que diligência é um processo. Poderia ser usado aqui número de atendimentos, castrações, vacinações, por exemplo.

5.7 Análise dos indicadores do programa estratégico “Porto da Inclusão”

O programa Porto da inclusão atua através de ações que busquem a autossustentabilidade dos cidadãos, mediante políticas públicas que promovam a inclusão social, tais como capacitação, moradia, assistência social, acesso universal à saúde e inserção no mercado de trabalho (PORTO ALEGRE, 2017). Para a medição foram estabelecidos 5 indicadores: (1) unidades habitacionais entregues à população (3sm), (2) atendimento à famílias no serviço de proteção e atendimento integral à família, (3) capacitação para inclusão social, (4) adultos em situação de

rua capacitados e (5) bônus moradia concedidos. Conforme a verificação de qualidades:

Quadro 9: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Porto da Inclusão

Propriedades	ID 1	ID 2	ID 3	ID 4	ID 5
Relevância social	+	+	+	+	+
Sensibilidade	+	+	+	+	+

Fonte: Elaboração própria

Tanto no aspecto da relevância social, quanto sensibilidade, todos os indicadores apresentaram aderência. Em relação aos demais programas analisados, torna-se uma exceção, pois os indicadores da forma que se encontram conseguem representar praticamente todos os objetivos do programa.

Questões como saúde, educação e moradia são importantes para todos os cidadãos, inclusive os moradores de rua. Por isso, ter programas que consigam abordar a inclusão, capacitação e moradia são de extrema importância e precisam ser valorizadas. Nesse contexto, cabe ressaltar que poderia haver indicadores relacionados à promoção da saúde, uma vez que a maioria dos moradores de rua são usuários de drogas.

5.8 Análise dos indicadores do programa estratégico “Porto Viver”

Promover o acesso universal ao patrimônio cultural, esportes, lazer e turismo, bem como qualificar equipamentos recreativos e culturais, garantindo meios de ampliação, adequação e conservação (PORTO ALEGRE, 2017) são objetivos do Programa Porto Viver. Seu acompanhamento é realizado por apenas 2 indicadores: (1) equipamentos recreativos e culturais revitalizados e (2) participações em eventos culturais e esportivos. Em relação à aderência:

Quadro 10: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Porto Viver

Propriedades	ID 1	ID 2
Relevância social	+	+
Sensibilidade	+	+

Fonte: Elaboração própria

O lazer é fundamental para a saúde e bem estar, seja de crianças, jovens ou adultos, tendo contribuição direta para o combate ao stress físico, mental e psicológico. Os eventos culturais, da mesma forma, agregam à população conhecimento e identificação pessoal, contribuindo para a formação intelectual e humana. No caso das regiões de vulnerabilidade social apresentam ainda mais relevância. Abordagens avaliativas em torno de um conjunto amplo de experiências de promoção à saúde têm mostrado a importância crescente das iniciativas educacionais, de cultura e lazer, quando o objetivo são mudanças locais efetivas e sustentáveis. Nesse sentido, a promoção do acesso universal à cultura e lazer e a disponibilização de equipamentos recreativos, objetivos do programa são de extrema relevância social e muito bem representados pelos indicadores presentes.

5.9 Análise dos indicadores do programa estratégico “Segurança Integrada”

Segurança Integrada é o nome do programa que visa garantir um ambiente seguro à população por meio do planejamento das ações que visam à proteção de bens e de serviços, à promoção da educação e da prevenção à violência, ao mapeamento de áreas de risco e à integração entre órgãos do município e demais esferas governamentais (PORTO ALEGRE, 2017). Seu controle é feito com 4 indicadores: (1) convênios de integração para prestação de serviços, (2) ampliação dos equipamentos eletrônicos de segurança nos órgãos, (3) mapeamento das áreas de risco e (4) tempo médio de atendimento em gestão de crise. Quanto à análise:

Quadro 11: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Segurança Integrada

Propriedades	ID 1	ID 2	ID 3	ID 4
Relevância social		+	+	+
Sensibilidade	+	+	+	+

Fonte: Elaboração própria

Com exceção do indicador 1, todos os demais conseguem ao mesmo tempo representar uma necessidade para a sociedade e serem representativos para o monitoramento dos objetivos. O indicador convênios de integração para prestação de serviços não é considerado de relevância social uma vez que não é claro sobre quais convênios serão criados para quais serviços.

Também cabe ressaltar que o nome do programa acaba não representando todos os seus objetivos. A ideia que passa é que trata-se um programa destinado à área da segurança. Porém, como é possível verificar, ele visa também garantir um ambiente seguro com ações de mapeamento das áreas de risco para construção.

5.10 Análise dos indicadores do programa estratégico “Cidade em Participação”

A fim de garantir a participação da sociedade por meio do fortalecimento do Orçamento Participativo e da governança local surgiu o programa Cidade da participação (PMPA, 2017). Atualmente 4 indicadores fazem o seu monitoramento: (1) tempo médio de espera na fila de atendimento do 156, (2) acordos de cooperação técnica, (3) demandas concluídas a partir do plano de investimentos – PI 2011 e (4) aumento dos assinantes e seguidores nos canais de mídia social. Em relação à aderência:

Quadro 12: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Cidade em Participação

Propriedades	ID 1	ID 2	ID 3	ID 4
Relevância social			+	
Sensibilidade		+	+	+

Fonte: Elaboração própria

Como é possível verificar na tabela acima, o indicador de tempo médio de espera na fila de atendimento do 156 não tem aderência nenhuma, uma vez que não tem relação com a garantia da participação da sociedade e não indica a participação da sociedade. O indicador 2 só possui sensibilidade pela possibilidade de acordos de cooperação técnica indicarem um aumento do interesse de participação da população.

Somente as demandas concluídas a partir do plano de investimentos apresenta relevância social e, nesse aspecto, é importante ressaltar que não são demandas apenas do ciclo 2014-2017 e sim desde a gestão passada de 2011. Embora 3 dos 4 indicadores possuam a capacidade de representar a participação da população, não conseguir representar o interesse é algo grave. Nesse sentido, o programa cujo objetivo é justamente garantir a participação da sociedade e a governança local, não ter essas características o desqualifica.

Uma vez que faz referência ao OP, ter um índice de participação nas reuniões regionais, por exemplo, seria um ótimo indicador. Ou então, o número de demandas concluídas para o canal 156 ao invés do tempo de espera.

5.11 Análise dos indicadores do programa estratégico “Gestão Total”

O programa Gestão Total foi criado para qualificar a gestão administrativa e financeira pela eficiência do controle do gasto público, incremento de receitas e prospecção de novas fontes de recursos, além de promover a qualificação da área de tecnologia, informação e comunicação (PMPA, 2017). Para ele temos os seguintes indicadores: (1) receitas próprias geradas, (2) revisão de processos de trabalho, (3) execução orçamentária em órgãos e (4) ações detalhadas no sistema de gerenciamento. Sobre as qualidades:

Quadro 13: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa Gestão Total

Propriedades	ID 1	ID 2	ID 3	ID 4
Relevância social	+	+	+	+
Sensibilidade	+	+	+	+

Fonte: Elaboração própria

Em um contexto de escassez de recursos públicos e com uma sociedade cada vez mais exigente, programas que busquem uma gestão mais eficiente e eficaz são de extrema importância. Considerando que a finalidade inicial de uma gestão de qualidade é tornar os processos mais eficientes, melhorar os resultados das organizações e o bem-estar dos trabalhadores, os indicadores apresentados acima possuem aderência da qualidade relevância social e a sensibilidade.

Cabe ressaltar que não foi encontrado nenhum indicador capaz de medir a qualificação da tecnologia, informação e comunicação.

5.12 Análise dos indicadores do programa estratégico “Você Servidor”

O programa Você Servidor está direcionado para o servidor público municipal, seu objetivo é qualificar e modernizar as políticas de atração e retenção de pessoal por meio da elaboração e gestão de um plano de carreira que priorize o desenvolvimento de servidores profissionais com competências, habilidades e atitudes alinhadas às estratégias da Prefeitura e demandas da sociedade (PMPA, 2017). Seu intuito é manter o quadro de servidores sempre motivado, capacitado e comprometido com a melhoria da prestação de serviços para a sociedade. Para avaliar seu desempenho são utilizados quatro indicadores: (1) Capacitação de servidores pela escola de gestão pública, (2) tempo de permanência dos servidores nos quadros municipais, (3) satisfação no trabalho dos servidores municipais e (4) saídas de servidores dos quadros estatutários por exoneração. Quanto à análise dos mesmos:

**Quadro 14: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis do programa
Você Servidor**

Propriedades	ID 1	ID 2	ID 3	ID 4
Relevância social	+		+	
Sensibilidade		+	+	+

Fonte: Elaboração própria

Somente o indicador de satisfação no trabalho dos servidores municipais possui as duas qualidades desejáveis. Os indicadores de capacitação de servidores pela escola de gestão pública e satisfação no trabalho dos servidores municipais refletem uma questão social importante, uma vez que servidores públicos motivados com sua carreira e ambiente de trabalho utilizam seus conhecimentos e habilidades em favor das instituições. A partir desta motivação buscam uma qualificação contínua gerando resultados positivos não só para o desenvolvimento individual, quanto para o coletivo.

De modo geral, investir na qualificação do servidor público é investir no bem coletivo e na prestação de serviços com mais qualidade para a população (APPLUGLIESE, 2010). Sobre a sensibilidade, o tempo de permanência dos servidores nos quadros municipais, satisfação no trabalho dos servidores municipais e saídas de servidores dos quadros estatutários por exoneração são medidas capazes de refletir as mudanças decorrentes da implantação do programa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos verificar neste trabalho, os sistemas de monitoramento e avaliação são de extrema importância. Juntos, têm a capacidade de mensurar o desempenho dos governos, ajudando a esclarecer e compreender os processos para a melhor execução das políticas, a fim de garantir o aperfeiçoamento sistemático da estratégia implementada (MACKAY, 2008). Da mesma forma, os indicadores são utilizados como subsídio ao processo decisório e como mecanismos de retroalimentação das políticas públicas, tornando-se fundamentais à Gestão orientada por Resultados (WERNECK *et al*, 2010).

Para a Prefeitura de Porto Alegre que adota uma metodologia gerencial apoiada na identificação de desempenhos, objetivos e metas desde 2005, apresentar diferenças gritantes entre os indicadores presentes nas fases de planejamento, monitoramento e avaliação aponta falta de competência. Através da análise documental e compilação dos dados verificou-se que no Plano Plurianual 2014-2017 havia 43 indicadores de programa, enquanto o Portal de Gestão possuía mais que o dobro (91) e no Relatório de Atividades de 2016 um pouco menos, com 69.

No que diz respeito à qualidade dos indicadores, das 12 elencadas como fundamentais por Jannuzzi (2002), 10 não puderam ser avaliadas, devido a falta de informações disponibilizadas pela Prefeitura de Porto Alegre acerca dos dados de construção e fonte dos indicadores. De forma geral, somente esse fato já coloca em xeque a validade dos indicadores, pois a falta da transparência metodológica impede a comparabilidade. Ainda assim, de forma geral os programas apresentam muitos objetivos e poucos indicadores. Da mesma forma, os poucos indicadores escolhidos não conseguem responder aos objetivos principais e não possuem aderência às poucas qualidades analisadas.

Desde o planejamento até a avaliação, as informações acerca das ações e alocações de recursos precisam estar disponíveis e claras para garantir a participação e controle social em todo o processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade. Os agentes públicos precisam cumprir o seu compromisso e trabalhar de forma que a execução esteja em consonância com o planejamento, baseados na

melhor utilização possível dos recursos disponíveis e objetivando a eficiência (garantir que mais investimentos possam ser realizados com a mesma quantidade de recursos), a eficácia (garantir que os resultados dos órgãos sejam entregues conforme planejado) e a efetividade na definição e execução das diversas políticas públicas (para que os resultados possibilitem melhoria efetiva dos serviços e o desenvolvimento de condições necessárias para mudar o patamar de qualidade de vida da população).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997.

ANDRADE, Nilton de Aquino et al. Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. **São Paulo: Atlas**, 2005.

APARELHO, Plano Diretor da Reforma. do Estado (PDRAE). 1995.

APPOLINÁRIO, Fábio. Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico. In: **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. Atlas, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro; DE TEORIA DO ESTADO, Curso. ciência política—. **Guia de Estudo, Coleção de Manuais II, Maputo, Faculdade de Direito, Livraria Universitária, UEM**, 1999.

BERVIAN, Pedro Alcino; CERVO, Amado Luiz; SILVA, Roberto da. Metodologia científica. **São Paulo: Pretence Hall**, p. 482-493, 2002.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul; STEFFEN, Flavio Deni. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. 1993.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

DRUCKER, Peter Ferdinand et al. **O novo papel da administração**. Nova Cultural, 1986.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. III Prêmio SOF de Monografias. 2010. 2012.

GAMBI, Raissa Fontelas Rosado et al. As armadilhas de um consenso: monitoramento e avaliação de programas públicos: o caso dos projetos estruturadores do governo de Minas Gerais. 2010.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2014.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, 2009.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência do governo de Minas Gerais**. 2009. Tese de Doutorado.

GRAU, Nuria Cunill; OSPINA, Sonia. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países**. Banco Mundial, 2008.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **RB Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2005..

HOLANDA, Sérgio Buarque; EULÁLIO, Alexandre; RIBEIRO, Leo Gilson. **Raízes do brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. In: **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 2009. p. 141-141.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PASQUALI, Franco Alberto. Estimação de demandas sociais futuras para fins de formulação de políticas públicas municipais: notas para discussão. **Rev. adm. pública**, v. 33, n. 2, p. 75-94, 1999.

JUNIOR, José Carlos et al. Design Research: aplicações práticas e lições aprendidas. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 14, n. 1, 2015.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. Gulf Professional Publishing, 2000.

KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners.** World Bank Publications, 2004.

ISLAM, Roumeen. Do more transparent governments govern better?. 2003.

LIMA, Diana Vaz; CASTRO, Róbison Gonçalves. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e municípios: Siafi e Siafem.** Atlas, 2000.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli EDA. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. 1986..

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Um guia de governança para resultados na administração pública. 2010.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Zahar, 1997.

PALUDO, Augustinho Vincente. **Administração pública.** Elsevier, 2010.

PEDRO, José Maria. O balanced scorecard (BSC) no sector público. **Informação e Informática**, v. 28, p. 14-23, 2004.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea.** Atlas, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. 2001.

PETERS, Klaus-Ruediger; CARLEY, William W.; PALADE, George E. Endothelial plasmalemmal vesicles have a characteristic striped bipolar surface structure. **The Journal of Cell Biology**, v. 101, n. 6, p. 2233-2238, 1985.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Escola Nacional de Administração Pública, 2000.

POLIT, D. F.; BECK, C. T. Delineamentos e abordagens de pesquisas qualitativas. **Polit DF, Beck CT, organizadores. Fundamentos de pesquisa em enfermagem. 7ª ed. Porto Alegre-RS: Artmed**, p. 288-315, 2011.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. **Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento**. Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/> Acesso em 13/07/2017

RAMOS, Marília. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. **Planejamento e políticas públicas**, v. 1, n. 32, 2009.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública. Vol. 46, n. 5 (set./out. 2012), p. 1272-1294**, 2012.

ROSSI, Luiz Carlos et al. Gestão pública municipal: idéias e práticas para prefeitos, gestores e técnicos. **Mato Grosso do Sul: Letra Livre**, 2004.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores sociais: contexto social e breve histórico. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 20, n. 4, p. 245-255, 1993.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à gestão pública. **São Paulo: Saraiva**, p. 14-18, 2006.

SETTI, Gabriel Augusto Miranda. Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. 2011.

SILVA, Almir. Estabelecendo indicadores de desempenho para uma organização pública: uma abordagem segundo os preceitos do "Balanced Scorecard". 2002.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Estudos em avaliação educacional**, v. 23, n. 52, p. 12-25, 2012.

STIGLITZ, Joseph E. On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role. **Globalizing Rights: The Oxford Amnesty Lectures 1999**, p. 115, 2003.

TOJAL, Flavio; CARVALHO, Wagner. Teoria e prática da burocracia estatal. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 1, p. 50-68, 1997.

TRISTÃO, Gilberto et al. Transparência na administração pública. In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal**. 2002. p. 8-11.

WERNECK, Guilherme L. Geographic spread of visceral leishmaniasis in Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, n. 4, p. 644-645, 2010.