



FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA¹

Nelcivone Soares de Melo

Flávio Yuaça

João Paulo Mota

Gustavo Coelho

As cidades têm enfrentado desafios de sustentabilidade ao lidar com problemas públicos amplos e complexos sob, minimamente, três dimensões abrangentes: urbana, ambiental e gerencial-fiscal. A dimensão de sustentabilidade urbana trata de questões, como desenvolvimento urbano em manter o uso e a ocupação do solo de forma ordenada, bem como a redução de irregularidades, a distribuição equilibrada de serviços públicos, a desigualdade social, a mobilidade urbana e eficiência do transporte urbano, a competitividade econômica, a saúde pública e o nível de segurança. A dimensão de sustentabilidade ambiental incorre em controle da poluição do ar – como, por exemplo, a redução da emissão de gases de efeito estufa – e da água, a gestão de resíduos sólidos, a mitigação das mudanças climáticas, a prevenção de desastres naturais e a eficiência energética. A dimensão de sustentabilidade gerencial-fiscal é relacionada com a capacidade do governo local em formular e implementar sua agenda estratégica, envolvendo a priorização de investimentos necessários e o custeio de serviços continuados, assegurando o equilíbrio fiscal, com equidade, cobertura, controle e transparência.

1 Os autores agradecem imensamente à Karine Marques, Emília da Silva, Ericka Kiarrelli, Josimeire Nogueira, Andre Yuaça, José Luiz e aos demais servidores da Prefeitura de Goiânia pela contribuição no projeto.

Com efeito desses desafios, buscou-se desenvolver um programa de Gestão para Resultados no Município de Goiânia, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), abrangendo as questões críticas relacionadas nas dimensões supramencionadas. A estratégia de ação desse programa se pautou em três componentes principais: i) planejamento; ii) gestão financeira; e iii) monitoramento & avaliação.

Nesse cenário, esse capítulo trata da experiência de formulação e implantação do componente de monitoramento e avaliação. Este texto está dividido na seguinte estrutura: i) apresentação do projeto e seus desafios; ii) descrição do escopo das atividades contidas no projeto; iii) detalhamento da metodologia adotada no projeto; iv) definição das principais diretrizes que orientam a proposta de modelo de Reuniões de Monitoramento & Avaliação (RM&A); v) apresentação de resultados propostos e alcançados; vi) reconhecimento internacional obtido pelo projeto e suas considerações finais.

1. PROJETO E DESAFIOS

O projeto de formulação e implantação do modelo de Monitoramento e Avaliação (M&A) na Prefeitura Municipal de Goiânia (PMG) se iniciou no segundo semestre de 2014 e teve como escopo principal: i) modelagem de uma cesta de indicadores prioritários; ii) desenho de uma sistemática de monitoramento e avaliação; iii) implantação de uma ferramenta tecnológica de painéis de controle de fácil visualização de resultados, chamado de Sistema de Gestão para Resultados (SGpR); iv) operação assistida para a realização de Reuniões de M&A (RM&A) com foco no aprendizado da Estratégia. No âmbito do modelo de Gestão por Resultados na Prefeitura, o projeto de monitoramento e avaliação dos resultados da Gestão Municipal foi conduzido pela Unidade de Coordenação do Plano de Ação Goiânia Sustentável

(UCPA), em parceria com o Instituto Publix. A figura a seguir apresenta a síntese do modelo, com destaque para os processos do ciclo de M&A.

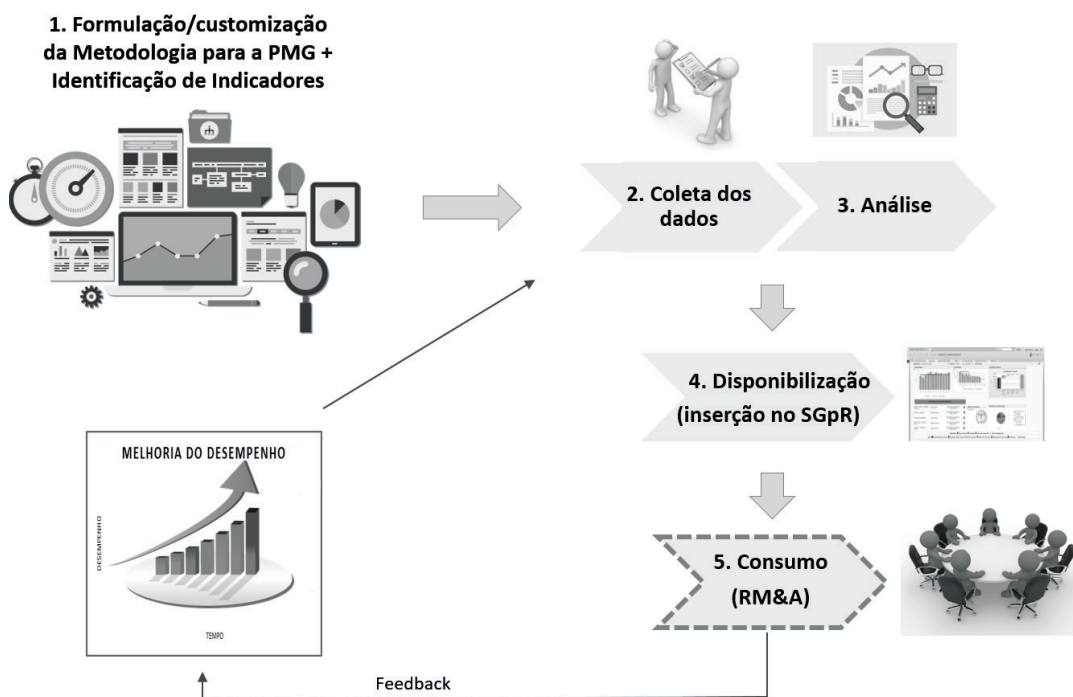


Figura 1. Etapas do projeto de formulação e implementação do modelo de M&A

A implantação do projeto teve como ênfase dois principais temas transversais de governo “Desenvolvimento Urbano Sustentável” e “Desenvolvimento Sociocultural Inclusivo”, que possuem contribuição direta de cinco secretarias, a saber: Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Educação e Esporte (SME), Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (Seplanh) e Secretaria Municipal de Finanças (Sefin).

O projeto contemplou desde a capacitação de um grupo de diversas secretarias nas bases teóricas do modelo M&A até a implementação desse modelo no dia a dia da prefeitura, em

prol de instituir ciclos periódicos e integrados de melhoria tanto nas ações e resultados da prefeitura como também no próprio modelo de M&A implementado.

A operacionalização do M&A teve como um dos principais benefícios a definição de encaminhamentos realizados nas Reuniões de Monitoramento & Avaliação (RM&A) voltados para a correção de rotas e de rumos, na busca de potencializar uma cultura relativa à melhoria do desempenho das ações estratégicas da Gestão Municipal de Goiânia.

2. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

As principais atividades foram as inúmeras oficinas de trabalho colaborativas voltadas para a concepção do modelo, além de contar com intensiva capacitação dos servidores da PMG nos conceitos, metodologias, ferramentas e casos referenciais (*benchmarks*). As rodadas de capacitação tanto no modelo de monitoramento e avaliação como no sistema SGpR contribuíram para o desenvolvimento e implementação dos ciclos de M&A.

As oficinas permitiram a definição e validação da cesta de indicadores, da sistemática de M&A e da customização e uso da ferramenta tecnológica junto às secretarias. Em termos de processos inovadores podemos destacar a operação assistida das Reuniões de M&A iniciadas pela consultoria, com o objetivo de guiar o esforço inicial de modo a ajustar as melhores práticas da área para a realidade de trabalho da prefeitura. Essa operação teve como principal objetivo contribuir para que os servidores tivessem total capacidade de continuar com o modelo sem auxílio externo posterior, garantindo a adequada assimilação, por parte da PMG, da tecnologia desenvolvida.

3. METODOLOGIA

A metodologia proposta pelo Instituto Publix, adequada ao contexto da Prefeitura de Goiânia, foi a Sistemática de Monitoramento e Avaliação. Essa cumpre o papel revigorador do planejamento do município e fortalece sua execução. Essa sistemática consistiu, em um primeiro momento, na definição de indicadores e metas para o monitoramento dos esforços e resultados. A implementação do modelo permitiu o amadurecimento e o acúmulo de experiência, levando a melhorias nos levantamentos de dados e informações dos indicadores e ajustes na definição de suas metas. Além desses dados quantitativos, são levantadas, também, informações qualitativas que contextualizam os resultados alcançados e as dificuldades encontradas para o alcance da meta no período, além de sugestões de encaminhamentos que definiram os passos a serem seguidos no próximo período.

A partir das informações levantadas, foram realizadas, periodicamente, as Reuniões de M&A com o propósito de promover aprendizado estratégico e melhorias. Essas são reuniões integradas e frequentes, utilizadas para avaliar os resultados alcançados e estabelecer opções de ação futura. O foco é contribuir com o aprendizado e catalisar o processo decisório a fim de potencializar melhorias e correções de rumo voltadas para o curto e médio prazos. Esses eventos se concentram na avaliação do rumo de execução da estratégia, assim, procura-se detectar a ocorrência de problemas na implementação e aprender com os esforços de cada secretaria, além de identificar as causas das dificuldades e como remover esses obstáculos a partir da proposição de soluções preventivas ou corretivas, consolidadas na elaboração e na validação de encaminhamentos estruturados no formato de planos de ação (com atividades, responsáveis e prazos). Toda reunião é registrada em relatório sobre as decisões tomadas para posterior acompanhamento. É interessante apontar que esse processo é facilitado pela adoção do Sistema de Gestão para Resultados da Prefeitura (SGpR), que é utilizado para

auxiliar o armazenamento e a disseminação das informações quantitativas e qualitativas; assim como o acompanhamento dos encaminhamentos deliberados nas reuniões que são registrados no formato de planos de ações. Algumas telas do SGpR são apresentadas a seguir.

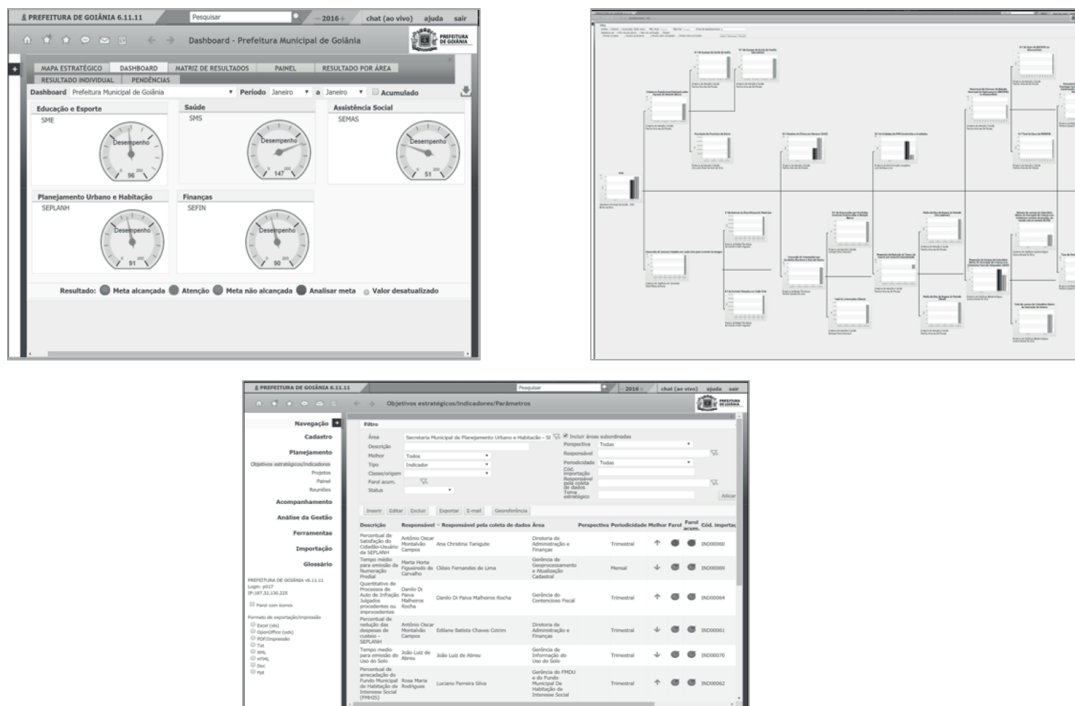


Figura 2. Sistema de Gestão para Resultados da Prefeitura (SGpR)

4. DIRETRIZES DO MODELO DE RM&A

As Reuniões de Monitoramento e Avaliação (RM&A) seguiram nove diretrizes principais definidas em conjunto com representantes das secretarias presentes no escopo inicial do projeto. Essas diretrizes seguem as boas práticas indicadas pela literatura adaptadas à realidade de trabalho da prefeitura. São elas:

1. Papel primordial do patrocinador para a realização da RM&A. Para cumprir o seu papel, o patrocinador deve buscar se apropriar da metodologia da RM&A, criando um ambiente propício para apresentação de resultados, tratamento das dificuldades e deliberação sobre os encaminhamentos e melhorias. É necessário que o patrocinador garanta o foco na busca de soluções integradas e voltadas para uma visão de médio e longo prazo. Por fim, esse deve construir uma agenda de disponibilidade para assegurar a presença do Secretário ou Presidente, Superintendentes e Gerentes.

2. Periodicidade e duração da RM&A.

As RM&As devem ocorrer com periodicidade trimestral, e se adequarem ao tempo do Secretário e do Presidente de órgãos vinculados, com a sugestão de duração entre 1h e 2h. Vale destacar que a primeira parte da reunião é voltada para apresentação dos resultados do monitoramento dos indicadores e metas. Essa exposição deve durar 10% do tempo destinado para a reunião. Na segunda parte, quando são discutidos problemas, gargalos, lacunas e oportunidades, destina-se 30% do tempo previsto. Por fim, a terceira parte da reunião consome 60% do tempo útil (a maior parte) e é destinado à proposição de soluções e melhorias. Essa última parte, dependendo da complexidade dos problemas, pode levar um tempo ainda maior, desdobrando-se em possíveis mini oficinas de inovação com uso de ferramentas da ciência do design para ideação e modelagem de soluções e protótipos, podendo demandar um quantitativo ainda superior de horas. A figura a seguir ilustra essa lógica de organização do tempo.

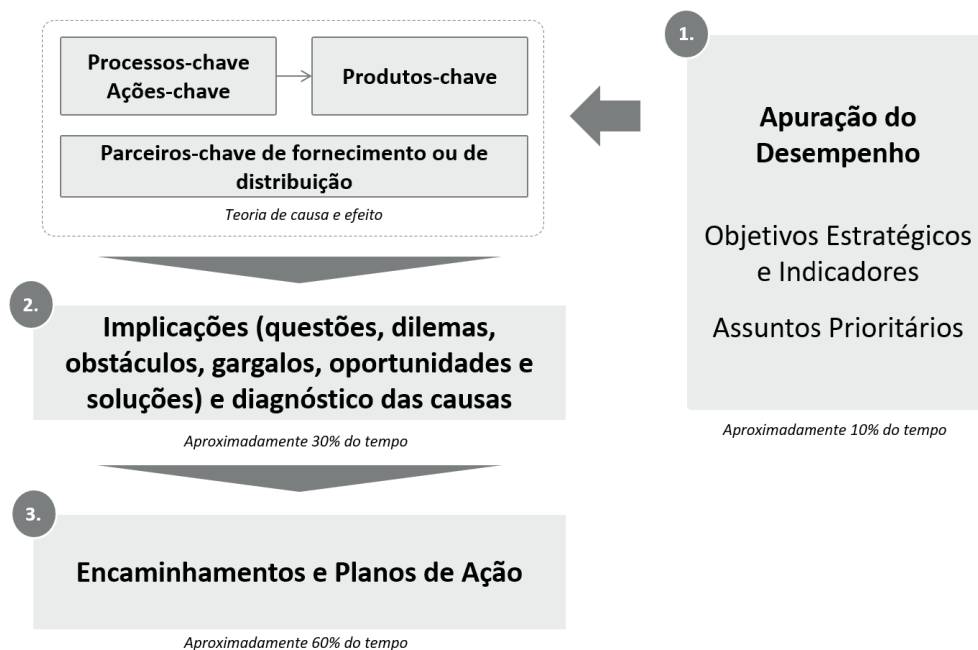


Figura 3. Modelo Lógico: organização do tempo das RM&A

3. Papel primordial do facilitador para a reunião.

O facilitador é responsável por definir e manter o foco da reunião, impondo ritmo adequado aos encaminhamentos. Nesse sentido seu papel é o de reforçar as regras do jogo, como o limite de tempo e o foco em planos de ações, já que promover uma reunião célere é essencial para que a cultura seja incorporada na instituição. Reuniões morosas e sem foco podem significar perda de tempo e acarretar a desmobilização das partes interessadas.

4. Reuniões integradas entre diversas secretarias ou unidades com foco em resultados.

As RM&As devem envolver os atores relacionados ao indicador, unindo pastas correlacionadas. Nas reuniões, os resultados almejados que são mensurados pelos indicadores devem ser explicados, e, se possível, deve-se incluir as estratégias, “o como”, e o plano de ação no debate e nos encaminhamentos. Os indicadores devem ser analisados de forma alinhada aos principais planos nacionais ou estaduais de políticas públicas, por exemplo, o Plano Nacional de Educação.

5. Não é foco da RM&A realizar Reuniões de Meta-avaliação para a definição ou ajuste em indicadores e metas.

Para que se mantenha a celeridade e o foco das RM&As, devem ser promovidas reuniões de meta-avaliação específicas para analisar e ajustar indicadores e metas para gerar maior consistência possível. Os indicadores precisam estar validados para serem considerados nas RM&As. Sugere-se que se realizem reuniões de meta-avaliação após uma sequência de RM&As, para que se analise todo o modelo, inclusive a robustez e a relevância dos indicadores sendo utilizados.

6. Formação e valorização continuada dos atores que compõem o Modelo de M&A.

Essa diretriz trabalha com a construção de uma rede de multiplicadores do modelo de realização das RM&As, com pontos focais designados em normativo específico para coleta de dados. Isso inclui um processo permanente de alinhamento e refinamento do modelo de RM&A com seus atores. Deve-se favorecer o envolvimento e o engajamento de todos os atores principais com vistas a ser um modelo instituído na Prefeitura. Para promover uma fundamentação democrática das decisões, é necessário o estímulo à inserção de sugestões/proposições técnicas para subsidiar o processo decisório.

7. Contemplar e vincular os esforços e resultados intermediários na análise dos indicadores.

Promover a análise da relação causal entre esforços e os resultados mensurados pelos indicadores. Caso os públicos beneficiários sejam os mesmos, deve-se envolver as pastas correlatas nas reuniões e nos encaminhamentos propostos interligando, por exemplo, ações que possuem condicionantes da saúde, educação e assistência social.

8. Ter formulário de levantamento de indicadores com informações quantitativas (hard) e qualitativas (soft).

O formulário de monitoramento e avaliação deve conter questões relacionadas à apresentação dos resultados alcançados do período; dificuldades encontradas, previstas ou potenciais; e recomendações para subsidiar o processo decisório. Os dados e informações disponibilizados pelas unidades são considerados de caráter oficial e de responsabilidade das próprias unidades. Recomenda-se atender os critérios de qualidade dos dados e as informações providas com : i) completude; ii) consistência; iii) tempestividade; e iv) acurácia.

9. Acompanhamento (follow up).

Durante a RM&A, as deliberações e encaminhamentos das reuniões anteriores devem ser acompanhadas. Reuniões internas podem ser realizadas com periodicidade mensal ou quinzenal para viabilizar esse acompanhamento.

5. RESULTADOS PROPOSTOS E ALCANÇADOS

Dos resultados inicialmente propostos, podemos contar cinquenta e um indicadores prioritários definidos em conjunto com as secretarias, a capacitação de mais de oitenta e cinco servidores no perfil de usuário final do sistema SGpR e de quinze servidores no perfil administrador, cuja efetividade pode ser medida pelo envolvimento dos servidores da Prefeitura no uso do sistema por meio da quantidade de logins realizados. Foram realizadas também seis Reuniões de M&A assistidas.

Houve a possibilidade de replicar a metodologia de modelagem de indicadores, mesmo antes do fim do projeto, em mais seis secretarias que não se encontravam no escopo inicial. Isso demonstra que, apesar da decisão de se implementar a gestão para resultados primeiramente em um piloto com cinco secretarias, houve o engajamento da equipe de servidores da prefeitura que possibilitou essa replicação.

Além disso, vale destacar que, apesar do projeto de contratualização de resultados não ter nascido a partir dessa experiência, as decisões e o desenvolvimento em geral foram diretamente influenciados pelo projeto de M&A, com atores/gestores chaves, defendendo essa visão de gestão para resultados que foi implementada após a reforma administrativa (revisão da macroestrutura organizacional do Governo Municipal).

Todo o esforço de criação de indicadores das secretarias, e o engajamento de suas equipes mostram que essas ações, por serem interdependentes, estão caminhando juntas. Para isso, foram realizadas reuniões de integração de iniciativas com, por exemplo, o projeto de contratualização de resultados e incentivos que é parte integrante do modelo de gestão para resultados. Esses esforços de alinhamento e convergência buscaram gerar sinergias entre os projetos e potencializaram outras iniciativas correlacionadas que estão em curso na prefeitura de Goiânia.

6. RECONHECIMENTO

A iniciativa de implementação do modelo Monitoramento & Avaliação de Resultados na Prefeitura de Goiânia foi agraciada com o Prêmio Internacional entregue pela Comunidade de Profissionais e Especialistas na América Latina e Caribe em Gestão para Resultados no Desenvolvimento (CoPLAC-GpRD) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A cerimônia de entrega do prêmio foi realizada no dia oito de setembro na cidade de Guadalajara, no México, durante o IX Seminário Internacional da Rede de Gestão para Resultados em Governos Subnacionais da América Latina e Caribe, evento organizado anualmente pela CoPLAC-GpRD do BID.



Figura 4. Prêmio Internacional entregue pela CoPLAC-GpRD do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

O município de Goiânia (3º lugar) e dois Estados mexicanos (Oaxaca e Jalisco, 1º e 2º lugar respectivamente) foram reconhecidos pelo trabalho de monitoramento e avaliação de metas do poder público por meio de indicadores criados pela gestão e do acompanhamento periódico de seus resultados para saber se houve ou não alcance da meta estipulada. O modelo da Prefeitura de Goiânia teve como sua estrutura base a modelagem de indicadores, assim como a implementação de uma sistemática de Monitoramento e Avaliação do desempenho das secretarias com o objetivo de melhorar qualidade dos serviços prestados à sociedade.

No seminário do CoPLAC-GpRD, a Unidade de Coordenação do Plano de Ação Goiânia Sustentável (UCPA) representou Goiânia na cerimônia de premiação e participou do painel Boas Práticas Subnacionais em Monitoramento e Avaliação, em que falou sobre a experiência bem-sucedida de Goiânia.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo goiano de monitoramento e avaliação descrito nesse capítulo trouxe frutos promissores já em seus momentos iniciais. Os próximos passos para que esse trabalho se consolide no cerne da Gestão para Resultados da Prefeitura devem ser buscados em paralelo.

Por um lado, objetiva-se alavancar a replicação do modelo de M&A até alcançar o todo da administração da prefeitura e seus órgãos afins. Esse esforço já foi iniciado e vem mostrando resultados promissores devido a sua integração com a expectativa de ampliação da contratualização de mais áreas na Prefeitura.

Por outro, é essencial institucionalizar a continuidade do modelo frente à mudança de governo de modo que, mesmo com modificações de objetivos e diretrizes estratégicas, os ciclos de monitoramento e avaliação estejam sedimentados na cultura da gestão municipal. Espera-se que essa boa prática se perpetue sob novas direções e permita seu processo de constante melhoria e reavaliação, potencializando tanto as ações de rotina da prefeitura quanto o direcionamento estratégico, qualquer que seja sua gestão e direção tomada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHN, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.

BOUCKAERT, Geert e HALACHMI, Arie. *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Quorum. 1996.

BOUCKAERT, Geert e HALLIGAN, John. *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge, 2008.

BOYNE, George et al. *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge University Press, 2006.

DEMO, P. *Avaliação Qualitativa*, 2ª edição, S.Paulo, Cortez Editora, 1988.

Franco-Santos, M., Kennerley, M., Micheli, P., Martinez, V., Mason, S., Marr, B., Gray, D. and Neely, A. (2007), Towards a definition of a business performance measurement system, *International Journal of Operations and Production Management*, 27(8): 784-801.

FROST, Bob. *Designing Metrics: Crafting Balanced Measures for Managing Performance*. Measurement International, 2007.

HALACHMI, Arie e BOUCKAERT, Geert. *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Quorum, 1996.

HUBBARD, Douglas W. *How to Measure Anything: Finding the Value of Intangibles in Business*. Wiley, 2010.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. *Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Campus Elsevier, 2004.

KLUBECK, Martin. *Metrics: How to Improve Key Business Results*. Apress, 2011.

KLUBECK, Martin. *Planning and Designing Effective Metrics*. Apress, 2014.

MARINI e MARTINS. *Governança em ação Vol. 1 ao 7*. Brasília: Publix, 2010-2016.

MARTINS e MARINI. Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios. Recife, Publix, 2014

MARTINS e MARINI. Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública. Brasília: Publix, 2010

MARTINS, H. F. e MOTA, J. P. Performance measurement in action: the 6Ds Performance model. 15º IRSPM – International Research Society for Public Management, Dublin, abril de 2011.

MOYNIHAN, Donald P. The dynamics of performance management: constructing information and reform. 2008.

MPOG, SPI. Guia Metodológico para a Construção de Indicadores. 2010.

MPOG. Guia Referencial para Medição de Desempenho e o Manual para Construção de Indicadores. SEGES. 2010

NEELY, Andy. Business Performance Measurement: unifying theory and integrating practice. 2ed. Cambridge University Press, 2007.

NEELY, Andy; ADAMS, Chris. The performance prism. Performance Prism. Financial Times – Prentice Hall. 2002.

POLITANO, Anthony L.. Chief Performance Officer. 2003.

RECIFE, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume II. Monitoramento & Avaliação. Recife, Publix, 2014

RECIFE, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume V. Pacto pela Vida. Recife, Publix, 2014.

REIS, L. C. Avaliação de projetos como instrumento de gestão. In: Apoio à gestão. Rio de Janeiro; site da Rits; 1999; Artigo.