

Descentralização e planejamento: uma contribuição à luz da experiência espanhola

*Valéria Villa Verde**

RESUMO

Este artigo discute a necessidade de a descentralização dos serviços públicos apoiar-se num planejamento sistemático que esteja ancorado em metodologias e técnicas de acompanhamento e avaliação da gestão pública. Como contribuição a este enfoque, será apresentada de modo sucinto uma metodologia de gestão: a Administração por Objetivo (APO).

Esta exposição toma como base a experiência espanhola, cuja descentralização político-administrativa foi estabelecida por um processo dinâmico e de caráter autonomista sem precedente na história recente. Tendo em vista essa característica, a administração pública espanhola tem proposto e experimentado metodologias e sistemas de gestão capazes de instrumentalizar as instâncias públicas formuladoras e executoras de programas e projetos.

No processo de problematização e formulação de propostas para a Reforma do Estado Brasileiro, a descentralização e o planejamento têm sido enfatizados como um caminho possível para viabilizar as políticas públicas com maior racionalidade e eficácia.

Dentre os tópicos privilegiados da Reforma do Estado, a descentralização dos serviços públicos é aquele que relativamente tem tido maior ênfase, e não por acaso, já que ela foi uma das bandeiras da democratização das políticas públicas no Brasil erigidas

**Socióloga, técnica do
IPARDES.*

no período anterior à Constituição de 1988. Esse fato fez com que a descentralização se tornasse quase sinônimo de maior equidade e maior qualidade na prestação dos serviços públicos.¹

O tema da descentralização esteve quase sempre associado a políticas setoriais, estando desvinculado, portanto, de uma discussão mais ampla do papel do Estado enquanto formulador e gestor de políticas públicas. Essa limitação acabou por demonstrar, na prática, a fragilidade do modelo de descentralização implantado no Brasil. Efetivado em razão da conjuntura de crise econômica e da debilidade com que o governo federal conduzia as políticas públicas básicas, esse modelo levou estados e municípios a assumir a prestação dos serviços na ausência de uma política deliberada e coordenada pelo Estado.

A descentralização, no Brasil, tem sido implementada muito mais ao sabor das oportunidades políticas e dos acertos conjunturais do que, de fato, por uma perspectiva global e estratégica do planejamento público. A falta desta tem sido responsável, em grande parte, pelo abismo entre as propostas e os resultados alcançados.

A experiência da descentralização setorializada, desvinculada de uma proposta global, vem reforçar a necessidade de redimensionamento do papel do Estado, particularmente das políticas públicas de caráter social. Para isso, torna-se essencial uma coordenação nacional que articule e medie as relações entre o Estado e a sociedade, lide com as diferenças sócio-políticas, econômicas e culturais que separam a federação brasileira e considere a diversidade na formulação de suas propostas.

Concretamente, a descentralização dos serviços públicos, tanto conceitualmente quanto em termos dos programas setoriais, está no centro de uma importante avaliação, que tenta superar os limites dessa proposta e estabelecer novos parâmetros na relação Estado e sociedade.

Nessa perspectiva, procura-se destacar neste artigo a necessidade de a descentralização estar apoiada no planejamento e este em determinadas metodologias e técnicas de acompanhamento e avaliações permanentes da gestão pública. Para essa análise foi utilizada como referência a experiência espanhola, que tem motivado vários estudos e análises e ajudado vários países a formular suas propostas. Serão apresentados alguns marcos do processo de descentralização na Espanha e a metodologia da Administração por Objetivo (APO), que vem sendo adotada pela administração pública espanhola. Ressalte-se que não se trata de fazer apologia a um determinado modelo, como se fosse possível a utilização de um

¹ É importante ressaltar que os embates políticos acirrados durante a transição democrática permitiram a consolidação de uma nova concepção para a prestação de serviços, a qual previa o resgate da dívida social brasileira, orientada pelos princípios da universalidade e da equidade.

receituário para solucionar todos os problemas que atingem a sociedade brasileira, mas sim de fazer uma reflexão baseada em uma experiência concreta, mesmo que ela não constitua novidade para os estudos.

Essa análise pode trazer elementos que contribuam para refletir sobre o nosso próprio modelo de gestão pública e sobre as alternativas que têm sido postas em prática. Nesse caso, o objetivo é apresentar uma metodologia voltada para as unidades executoras dos serviços públicos, não se detendo em metodologias e análises que se voltem para as questões federativas e/ou regionais. Portanto, entende-se que a metodologia a ser estudada não exclui outras. Pelo contrário, deve vir associada àquelas que lhe complementem tanto interna quanto externamente.

Um aspecto atualmente marcante na administração pública espanhola é a busca de maior qualidade e eficácia no desempenho de suas funções. Para alcançar esses objetivos, têm sido postos em prática métodos e técnicas que possibilitam o acompanhamento e a avaliação permanente de seu planos e projetos.

Nesse sentido, a recente experiência espanhola contribui para uma reflexão sobre as tarefas e os compromissos que o setor público pode e deve assumir se se deseja um Estado aderente e comprometido com as questões sociais. Ela indica não a ausência de conflitos, mas uma estrutura estatal suficientemente madura para gerenciar os conflitos, coordenando os setores interessados e estabelecendo uma prática em que as decisões sejam respaldadas por critérios técnicos mensuráveis.

ESPANHA: ALGUNS ANTECEDENTES HISTÓRICOS E MARCOS CONSTITUCIONAIS ²

Nos dezessete anos que separam a Espanha franquista da Espanha democrática houve, acima de tudo, uma conquista da cidadania, refletindo a capacidade de um país de se reorganizar e estabelecer novos parâmetros para a regulação social e participação do Estado.

A maior peculiaridade do modelo de organização territorial do Estado espanhol foi a rápida transição para a descentralização, cujo processo está intimamente ligado à sua história.

Quando foi instituída a Assembléia Constituinte,³ três níveis de demandas deveriam necessariamente ser contemplados para que a administração pública se tornasse menos burocrática e mais sen-

² Esta análise está baseada em textos e notas da apresentação do professor SANCHEZ MORÓN no I Curso sobre Organización Territorial del Estado. Módulo: La Organización Territorial de España: antecedentes históricos y Diseño Constitucional. Instituto Nacional de Administración Pública. Universidad de Alcalá de Henares, España, oct./dic. 1994.

³ A Constituição espanhola foi promulgada em 1978.

sível às questões regionais, ou seja, mais flexível, em última instância, quais sejam: o reconhecimento da pluralidade, o fomento à participação política democrática e a execução da reforma administrativa do Estado.

Para dimensionar essas demandas, serão recuperados alguns pontos da história espanhola, partindo-se da constatação de que, por razões históricas, a Espanha é uma nação plural.

Os primeiros povos que estiveram na Península Ibérica como invasores foram os visigodos, seguidos pelos romanos e árabes. Na Idade Média, vários reinos se estabelecem com seus costumes e línguas. Nos séculos XV e XVI, a campanha vitoriosa contra os mouros, comandada pelos reis católicos, leva à unificação do Reino Espanhol, consolidada com a casa de Salsburgo nos séculos XVI e XVII. Esse período caracteriza-se pela existência de uma unificação territorial do reino, mas não há uma centralização de poder, subsistindo na Península Ibérica uma descentralização política dada pela autonomia relativa dos reinos, cuja hegemonia é exercida pelos reinos de Castilla e Leon.

Pouco a pouco, com a casa dos Bourbons, introduz-se na Espanha uma centralização inspirada no absolutismo francês. No entanto, os desdobramentos históricos demonstram o enorme hiato entre essas duas experiências. Na França do século XVIII o fato político e sociológico que leva à mudança do poder foi o domínio da aristocracia liberal da burguesia ascendente. Esse período revolucionário, marcado por intensas lutas políticas e confrontos entre as várias facções ideológicas, terá influência direta sobre a Europa. Na Espanha, por sua vez, até o século XIX, a burguesia era muito incipiente e não há de fato uma correspondência entre organização de Estado e classe social, persistindo uma centralização que nada tem a ver com sua matriz inspiradora.

A centralização do poder na Espanha atinge seu auge durante a ditadura do General Franco (1936-75), responsável por acabar completamente com qualquer projeto de descentralização e regionalismo, passando Madri a ser o centro político-administrativo por excelência.

Esses fatos históricos permitem entender por que a descentralização na Espanha não é apenas uma questão de políticas setoriais mas está presente na própria concepção do Estado.

As características essenciais do regime local⁴ na Espanha, durante o século passado e a maior parte deste, podem ser resumidas em quatro aspectos:

⁴ Por regime local entende-se os níveis provinciais e municipais.

- a) o profundo abismo entre as propostas e a realidade, ou seja, as especificidades históricas e regionais não foram consideradas;
- b) a absoluta prioridade do enfoque político, em sentido estrito, da “questão local” sobre a dimensão administrativa: “la política local ha sido en nuestro país normalmente ésta, toda política de la derecha – es decir, de la oligarquía dominante”;
- c) a paulatina perda de força da administração local em relação ao conjunto do aparato administrativo;

A la centralización política, entendida como reducción de los márgenes de acción política alternativa a la del poder central, se ha sumado una no menor acusada centralización administrativa, entendida como despliegue territorial de la administración jerarquizada del Estado, que se apropria de la mayor parte de las responsabilidades de gestión. [...] Esta verdadera estrategia centralizadora, a la que no ha sido ajena la influencia de los grandes cuerpos de funcionarios, ha evitado en todo momento que pudiera constituirse una administración local fuerte que, ante las insuficiencias de la instancia municipal, sólo podía estructurarse en torno a entes supra municipales intermedios. Pero no ha existido en la reciente historia de España un poder intermedio fuerte en todo el territorio nacional. La disputación Provincial nunca ha sido ese poder [...].

- d) como última característica histórica da administração local, é preciso destacar que os municípios têm sido a instituição nuclear, e na prática quase a única, em termos de regime local na Espanha.

O sistema político espanhol dos dias atuais só começou a ser delineado em 1978, com a instauração do regime constitucional vigente; não é possível afirmar que tenha havido, antes desta data, um verdadeiro regime pautado nas autonomias locais.

Esses aspectos históricos contribuem para entender por que nos anos da transição democrática e imediatamente posteriores à constituição tenha prevalecido uma concepção da autonomia municipal e, por extensão, local, que é identificada como conceito de liberdade dos entes locais para gestionar sua própria parcela de interesses.

[...] puede entenderse que la constitución de 1978, en franca ruptura con nuestra tradición administrativa, avala esa estrategia descentralizadora. No sólo porque proclama el principio de la autonomía local y porque reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. También porque, por primeira vez en

nuestra historia constitucional, el texto de 1978 establece, junto a otros, el principio de descentralización administrativa.

O resgate social e político só foi possível com a Constituição de 1978. O grande desafio colocado para os constituintes, e pela primeira vez na história da Espanha, foi o de criar uma constituição consensuada.

A Espanha é hoje um dos países mais descentralizados, tanto em termos de organização político-territorial quanto administrativa. Chama a atenção o fato de que o país, em curto prazo, fez uma modificação radical na sua estrutura político-administrativa, uma vez que até o fim do período franquista a Espanha era um dos países mais centralizados da Europa, com exceção feita ao bloco socialista, e em muitas facetas mais até do que a notória França.

O reconhecimento das comunidades históricas previsto constitucionalmente levou a um exacerbado movimento autonomista encaçado pela Cataluña, Vasco e Galícia, e foram necessários apenas cinco anos (1978-83) para desenhar as Comunidades Autônomas (CCAA). Mas, nesse contexto de autonomia, é importante distinguir e diferenciar os partidos nacionalistas dos partidos autônomos; os primeiros ensejam a independência, os últimos reconhecem a Espanha como nação.

Uma mudança feita tão dinamicamente deixou como herança alguns problemas e conflitos quanto às competências, mas deixou também claro que é possível construir uma democracia constitucional em que o Estado, enquanto ente unificador, pode e deve ser o ponto de equilíbrio ante interesses antagônicos, assim como pode buscar na equidade, eficácia e qualidade da gestão pública uma cidadania qualitativa.

Os princípios de Igualdade e Solidariedade são, de fato, preceitos constitucionais da maior importância, já que impedem um tratamento privilegiado para quaisquer regiões e ao mesmo tempo garantem um tratamento diferenciado, respeitando as especificidades regionais. As comunidades históricas podem e devem ser tratadas diferenciadamente, dadas as suas particularidades, mas jamais privilegiadamente. Na prática, isso significa dizer que o Estado é chamado a intervir sempre que houver, por qualquer motivo, uma distinção entre seus entes territoriais, ou seja, deve garantir a todos os seus cidadãos acesso ao mesmo tipo de serviço e com a mesma qualidade, evitando, dessa forma, a existência de uma cidadania qualitativamente diferenciada.

Com relação às questões regionais e federais, o Estado intervencionista e planejador, posterior à Segunda Guerra Mundial, virá demonstrar a crescente complexidade e o enriquecimento empírico e teórico dos dois pólos tradicionais do Estado composto: os princípios de unidade e autonomia. Dessa característica dos Estados compostos decorrerão outras não menos complexas:

[...] interesa ya resaltar que las exigencias materiales de igualdad que están a la base del intervencionismo estatal, y que no se pueden detener por las divisiones administrativas del territorio, han provocado, si no el surgimiento, sí el robustecimiento de otros tres principios estructurales del Estado compuesto: el de participación de las unidades inferiores en la toma de las decisiones generales, el de superposición de las entidades centrales, y el de homogeneidad de aquellas unidades inferiores.⁵

O desenho do Estado espanhol é formado por três níveis administrativos:⁶

a) Estado;

b) CCAA (Comunidades Autônomas);

c) Administração local:

- províncias: agrupações de municípios, comarcas, mancomunidades⁷ e áreas metropolitanas;
- municípios: esses níveis administrativos têm a característica de não serem hierarquizados mas independentes, com suas competências e objetivos próprios.

É importante também destacar que nessa pirâmide quanto mais baixo o nível administrativo (município) maior o grau de execução e menor o grau do poder legislativo. Quanto ao legislativo, o Estado tem absoluta supremacia em relação aos outros níveis, fator intimamente associado às noções de coordenação e solidariedade.

Se a característica essencial de todo Estado composto está no seu papel de construir um equilíbrio entre a unidade e a pluralidade, então uma das primeiras formulações desse equilíbrio está relacionada à divisão das funções públicas entre essas instâncias.

De una parte, la autonomía de las nacionalidades y regiones, [...] fuerzan con energía a dotar a las Comunidades Autónomas de importantes elementos de poder político que les permitan disponer de una Administración más cercana a los ciudadanos y, en este sentido, más servicial.

⁵ JIMÉNEZ BLANCO, Antonio. *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, s.l., 1995.

⁶ Em termos numéricos esses níveis estão assim constituídos: 17 comunidades autónomas, reconhecidas constitucionalmente a partir dos princípios de nacionalidades e regiões, e 51 províncias, que ficam entre as CCAA e os municípios. A divisão territorial do período franquista subsiste na figura das províncias, as quais, na prática, perderam sua razão de ser em detrimento das CCAA.

⁷ As mancomunidades são agrupações de municípios que se associam voluntariamente tendo em vista a prestação de um determinado serviço, em especial os de caráter social. Existem cerca de 500 mancomunidades na Espanha.

De otra parte, sin embargo, y como se ha dicho, “el principio de descentralización tiene su límite en el principio de coordinación administrativa, que exige otorgar a las Administraciones superiores las tareas de programación de los servicios, realización del equilibrio territorial y solución de los conflictos. Tiene su límite también en el principio de eficacia, pues ha de conciliarse con la rentabilidad económica de la organización administrativa”.⁸

Parece ser evidente uma crescente e diferenciada relação entre Estado e sociedade, cuja demanda implica maior capacidade de controle e efetivação das políticas públicas.

Essas notas não pretendem esgotar assunto tão complexo, o que exigiria um aprofundamento maior em sua análise, mas delimitar alguns aspectos históricos e conceituais que possam facilitar o entendimento dessa experiência em que o Estado exerce importante papel na formulação das políticas públicas. Porém, são os entes locais, em última instância, que determinam sua viabilidade a partir de metodologias de acompanhamento e avaliação dos seus objetivos.

A partir do que foi exposto, será apresentada a Administração por Objetivo (APO), uma metodologia de acompanhamento e avaliação de planos e projetos utilizada na Espanha para obter maior eficácia nos serviços públicos.

A APO E SUA APLICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO⁹

Uma Introdução ao Sistema Apo

O Estado, cada vez mais, tem buscado sustentação político-administrativa para garantir eficiência e eficácia em suas políticas públicas, as quais devem estar sustentadas em avaliações permanentes com o intuito de buscar alternativas para a gestão pública. A experiência espanhola, no contexto da comunidade europeia, pode vir a ser mais um elemento para a reflexão dessas questões.

Este item tratará da questão da gestão e planejamento das instituições públicas a partir de um sistema denominado Administração por Objetivo (APO).¹⁰

Antes, porém, é importante destacar que essa sistemática vem sendo adotada como orientação, o que não significa sua implantação de forma generalizada e para todos os níveis de governo. No decorrer desta apresentação se verá que essa proposta pressupõe uma incorporação paulatina, avalizada por implantações experimentais em determinados setores da estrutura organizacional, a qual é objeto da

⁸ JIMENEZ, BLANCO, p. 85.

⁹ Esta apresentação está baseada em GUILLÉN ZANÓN, Angel; NUÑEZ DE PRADO, Elvira Ramírez. *Administración por objetivo. Texto presentado no II Curso de Gerencia Pública para el Desarrollo Social e nos módulos I - "Análisis y Evaluación de Políticas Públicas", coordinado por Ramón Rogriguez Viñals, e módulo II - "Planificación de Proyectos y Mecanismos de Control y Seguimiento", coordinado por Javier Sanz Pérez. Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública - INAP, Madrid out./dic. 1994.*

¹⁰ Existe uma vasta bibliografia sobre administração e políticas públicas na Espanha. Para uma análise crítica e uma reflexão sobre este tema ver: SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Madrid: MAP, 1994. 184p.

reestruturação. Cabe lembrar também que essa metodologia tem sido praticada num contexto de administração descentralizada, cuja atuação reforça o planejamento como forma de obter maior racionalidade e efetividade na gestão pública.

A APO é uma técnica adaptada à administração pública e apresenta-se como uma “filosofia” participativa, postulando um caráter instrumental em relação à sua finalidade última: “fazer acontecer por meio das pessoas”. Os seus conceitos básicos são os de objetivo político, estratégia, projetos e objetivo específico do projeto, e os critérios operativos são os de atividade e produto, resultado e indicador. Esses tópicos serão analisados mais adiante. Neste momento, é importante ressaltar que esta metodologia oferece um modelo teórico que permite instrumentalizar o conceito de direção com uma visão integrada de todos os fatores, tanto internos quanto externos aos objetivos institucionais.

A APO abrange três dimensões: filosofia de trabalho, processo e sistema. Por levar em conta essas dimensões, é preciso que se entenda não só o que se faz mas também como se faz.

O processo APO efetiva-se basicamente por uma série de passos ou fases intimamente relacionados entre si, que podem variar segundo os autores e programas, mas, de maneira geral, segue uma estrutura que abarca a determinação das metas e objetivos da organização, a elaboração de um plano de ação, a implantação do plano através da autodireção institucional e do autocontrole organizacional e as revisões periódicas do progresso atingido e auto-avaliação.

Embora esse esquema aparentemente não apresente nada de novo dentro dos sistemas clássicos de gestão, o importante é o resultado que ele obtém. Assim, elementos como a planificação e o controle organizacional, a determinação de tarefas, a avaliação do desempenho, a tomada de decisões, a motivação e outros aspectos se integram e se inter-relacionam com o sistema organizacional como um todo, incidindo de forma decisiva no resultado final.

A utilização do enfoque de sistemas contribui para dar a importância devida ao caráter aberto das organizações com respeito ao seu entorno e sua influência é cada vez maior, o que obriga a adaptação da estrutura e dos processos institucionais às mudanças externas.

Em termos evolutivos, a APO foi utilizada primeiro como um instrumento de avaliação de desempenho, depois como meio para integrar os objetivos organizacionais e individuais, evoluindo para uma concepção de planejamento, até que finalmente é aplicado como

um sistema de administração que inclui as perspectivas anteriores, mas passa a ter uma inserção maior.

Inicialmente, quando foi questionada a subjetividade própria dos sistemas convencionais de avaliação, baseados em considerações estritamente pessoais, a APO resultou de grande utilidade, proporcionando um sistema objetivo de avaliação de desempenho. Essa avaliação considera que o estabelecimento de metas objetivas permitiria a avaliação crítica do próprio desempenho em relação ao grau efetivo da realização daquelas, assim como a possibilidade de fixar paulatinamente metas objetivas de desempenho.

Essa característica levou a uma outra idéia básica da aplicação efetiva de programas APO, que desde meados da década de 60 considera que não só é possível mas indispensável integrar as necessidades da organização com as dos indivíduos que fazem parte dela.

No final dos anos 60 inicia-se uma terceira fase de aplicação dos programas APO, com uma proposta muito mais ampla: o programa vincula-se ao ciclo do planejamento e do orçamento, facilitando desse modo o controle. Esses programas passam a integrar os programas APO de caráter anual e os planos estratégicos da organização institucional, o que favoreceu a simultaneidade entre as projeções de longo prazo e as execuções de médio e curto prazos.

Pode-se dizer, resumidamente, que os atuais programas APO apresentam as características descritas a seguir.

Como eles integram atividades ou funções consideradas chaves para a organização institucional, a formulação de objetivos, o planejamento, a execução do programa, a avaliação e o exercício de controle ordenam-se de forma lógica e sistemática. Por outro lado, volta-se também para os aspectos ou subsistemas do tipo qualitativo: o estilo da direção, o trabalho em equipe e outros aspectos.

Essa forma de administrar está baseada em um marco teórico e em um enfoque prático que tem evoluído e desenvolve-se a partir das necessidades das instituições e da sociedade. Essa característica da APO como um sistema aberto e flexível permite avaliá-la como um sistema eficaz, dado seu potencial para incorporar novos subsistemas, análises e técnicas, ainda que com um caráter mais parcial do que aqueles desenvolvidos para a iniciativa privada, na busca constante de maior eficácia e produtividade.

A APO constitui um sistema de gestão que instrumentaliza a instituição com conhecimentos técnicos, permitindo ser utilizada como um sistema de planejamento, um sistema flexível de direção, um instrumento de motivação e de avaliação.

Um dos elementos que caracterizam essa técnica é proporcionar um sistema de planejamento, para o qual é necessário partir do estabelecimento de metas ou objetivos gerais que se convertem em ponto de referência inquestionável para passar de uma situação atual, definida por uma série de carências e disfunções, a uma situação desejada, cujo ganho poderia ser medido através da execução dos objetivos ou metas estabelecidas.

Essa característica da APO exige estabelecer um plano de atuação mediante a definição de uma estratégia, a qual é entendida como caminhos ou vias, aos quais é necessário recorrer para alcançar os objetivos propostos, mediante a realização e o desenvolvimento de determinados projetos de atuação, ou seja, um conjunto de atividades dirigidas a um resultado.

Essa desagregação em atividades implica tanto delegação concreta de responsabilidades como temporalidade das mesmas, pois a APO exige que cada membro de uma equipe de trabalho desenvolva uma ou mais atividades perfeitamente identificadas no que diz respeito ao seu conteúdo e à duração prevista para ela. Isso obriga a realizar um planejamento de curto e médio prazo que permitirá à instituição conhecer as atividades que devem ser realizadas, ainda que sejam mínimas, quem deve realizá-las, quando devem ocorrer e com que meios ou recursos. O que se pretende assegurar com isso é que todos os membros do "grupo" saibam o que cada um deles deve realizar, em quanto tempo e que resultados devem ser obtidos.

Uma vez definidos os objetivos e os projetos ou programas, sua execução pode estar sujeita a alterações tanto das ações a serem realizadas quanto dos objetivos em função das circunstâncias. Essa flexibilidade se apóia em um sistema de informação ascendente e descendente que permite detectar os desvios, analisá-los e comunicá-los aos responsáveis pela execução do projeto e pela obtenção dos objetivos fixados pela instituição, de modo a ser possível introduzir as modificações ou medidas de ajuste necessárias. Essa retroalimentação constitui uma das características básicas do sistema.

A determinação dos objetivos, atividades e resultados dos projetos ou programas não se converte em algo rígido, nem é objetivo em si mesmo, mas pauta de atuações, cuja realização se adapta às variáveis manejadas no momento de seu planejamento.

Complementarmente, a APO baseia-se na participação de todos os envolvidos no processo como elemento imprescindível para integrar os objetivos pessoais com os da própria instituição. Isso significa fomentar uma participação efetiva, tanto na definição dos objetivos gerais como na determinação dos objetivos concretos, que

se realizam através de projetos, de cuja definição devem participar os encarregados pela sua execução.

Essa característica tem demonstrado ser um elemento motivador imprescindível para melhorar a produtividade, pois assim se assume de modo responsável os objetivos que devem ser alcançados, evitando a indiferença que pode advir dos membros da instituição quando são demandados sem consulta prévia.

A avaliação do desempenho individual junto à avaliação dos resultados obtidos converte-se no fechamento do sistema, sem o qual se estaria somente diante de um processo ordenado de planejamento ou de um instrumento de motivação. O sistema de avaliação apóia-se basicamente na definição de indicadores, que, enquanto instrumentos de medida, permitem avaliar o estado da realização de um projeto ou o grau de execução dos resultados previstos. Esse sistema constitui fator de retroalimentação que incide em todo o processo, permitindo melhorar tanto a sua realização, adequando-a às circunstâncias, como a redefinição de objetivos.

Esquema de um Modelo de Apoio para o Setor Público

A implantação da APO no setor público tem seu precedente na década de 60 no governo federal dos Estados Unidos, que tinha como proposta introduzir nesse setor uma metodologia de gestão própria do setor privado. A administração pública americana encontrava-se imersa em um profundo processo de reflexão interna, preocupada com a obtenção de resultados para o cidadão-cliente, que exigia uma resposta eficaz e rápida a suas crescentes necessidades.

Na Espanha, através do documento *Reflexiones sobre la modernización*, editado pelo Ministério das Administraciones Públicas (MAP), ao ser discutido como devem ser os novos processos de gestão, enfoca-se especialmente a busca de eficácia com a implantação da APO.

Junto a essas reflexões, a administração espanhola efetuou uma investigação envolvendo 300 cargos de direção para conhecer tanto as causas dos atuais problemas do funcionamento do aparato administrativo como as possíveis soluções e alternativas a adotar para melhorar os resultados. Esse estudo apontou a necessidade de renovações, dentre as quais a implantação da APO constituía-se numa opção imprescindível para se fazer mudanças profundas na administração pública.

A idoneidade e validade da aplicação do sistema APO ao setor público só pôde ser obtida através de adaptações. "Durante 1989 y

1990 la Inspección General de Servicios de la Administración Pública ha desarrollado una metodología diseñada de acuerdo con las características funcionales y estructurales de la Administración para ser aplicada por las Direcciones Generales, pero sustentada en los principios generales y en la teoría básica del sistema ya expuesto de Administración por Objetivos.”¹¹

A aplicação do método proposto requer uma série de considerações prévias ligadas à delimitação dos conceitos básicos apresentados mais adiante.

Uma das primeiras dificuldades no momento em que se aborda a aplicação desse sistema no setor público está em compatibilizar a existência de objetivos políticos, de caráter mais impreciso e genérico, com a formulação de objetivos específicos claros e concisos, impostos ao sistema pela literatura especializada, sem deixar de ter presente que se está diante de instituições que baseiam sua atividade sobre áreas ou matérias em que o objetivo último é sempre supra-econômico.

Em contrapartida, se a obtenção de igualdade material for entendida como um dos objetivos que devem orientar a atuação dos poderes públicos e, conseqüentemente, as políticas públicas, e entendendo por aquela a igualdade do maior número possível de pessoas na maior quantidade de bens possível, tem-se forçosamente que concordar que todo objetivo público de caráter qualitativo poderá de alguma maneira derivar ou traduzir objetivos quantitativos.

De fato, quando se discute a fase da análise dos objetivos em sentido amplo, a maioria dos autores reconhece o plano qualitativo e o quantitativo ao diferenciar a finalidade **última** da organização, que para uns são metas e para outros propósito, fim ou missão, e os **objetivos** propriamente ditos, que, segundo RAIA, são “metas expressas em uma dimensão específica de caráter concreto, mensuráveis e operativos”.¹²

É freqüente a referência dos conceitos de política que associam de forma pouco precisa as metas globais da instituição com a estratégia.

Porém, o problema conceitual persiste, já que existem diferentes definições, e se torna mais difícil quando se trata de decidir onde está o ponto de partida para articular a APO: se nos objetivos, como caráter prévio das estratégias, ou se vice-versa. Em última instância deve prevalecer a política geral da instituição como ponto de partida.

¹¹ GUILLÉN ZANÓN; NUÑEZ DE PRADO, p. 154.

¹² GUILLÉN ZANÓN; NUÑEZ DE PRADO, p. 156.

A solução proposta para esse problema consiste em distinguir claramente quatro planos ou dimensões do processo genérico de formulação de objetivos: objetivo político, estratégia, projeto e objetivo específico do projeto. Ainda que esses planos encontrem-se associados, a metodologia os considera **perfeitamente separáveis e delimitados**. Assim, chegou-se à seguinte convenção conceitual:

- **Objetivo Político:** formulação concisa e clara, de índole política, de uma meta ou situação que se pretende corrigir. Os objetivos políticos expressam metas, finalidades ou propósitos, perseguidos em determinada instância administrativa provavelmente em consequência de compromissos eleitorais ou do partido político que esteja no poder.
- **Estratégia:** caminhos ou vias que podem ser traçados a partir da situação de partida motivada por objetivo político, com a finalidade de alcançá-lo.
- **Projetos:** conjuntos coordenados de atividades associadas a uma estratégia, que pretendem conseguir resultados concretos que apóiem a consecução de um objetivo. Requerem a existência de um **objetivo específico**, a determinação de um responsável, o estabelecimento de seqüências de ação, a determinação de tempos de execução, a determinação de recursos e a avaliação de resultados.
- **Objetivo do Projeto:** resultado concreto e comprovável do que se pretende alcançar com a execução do projeto. Trata-se de um conceito chave do sistema APO, e conseqüentemente da metodologia proposta, e deve vincular-se necessariamente a uma estratégia ou linha de atuação.

Uma outra dimensão igualmente necessária para a compreensão do modelo proposto na fase de planejamento integra os seguintes conceitos: atividade e produto, resultado e indicador. Entende-se por atividade os passos que devem ser dados para atingir o objetivo do projeto; por produto, o elemento material que se origina com a realização de uma atividade; por resultado, o efeito concreto que se alcança mediante a realização de um projeto; e por indicador, o fator de medição da evolução e dos resultados de um projeto.

É preciso ressaltar que esse método foi estabelecido como um instrumento de gestão e refere-se principalmente a aspectos de plane-

jamento e acompanhamento, com uma estrutura flexível que pode adaptar-se a projetos variados e a distintas situações em níveis operacionais e organizacionais.

Pretendeu-se, portanto, oferecer um modelo válido para as organizações públicas em seu conjunto, tendo presente, no momento de sua aplicação, que deverá adaptar-se às necessidades e circunstâncias específicas da unidade correspondente.

Na metodologia proposta, toda a atuação institucional articula-se com base na realização de projetos. Estes serão de maior ou menor importância, mas em todo caso devem ser objeto de um rigoroso planejamento, em função do seu objetivo específico. Entende-se que a atuação institucional baseada em projetos é a via mais idônea para solucionar os principais problemas que se colocam em geral na gestão pública, tais como a falta de planejamento global do trabalho; a ausência, em muitos casos, de uma definição clara e concreta dos objetivos a alcançar, como procedimento rotineiro de trabalho; e a destinação de recursos, que é feita de modo incrementalista e não em função de objetivos preestabelecidos.

A atuação baseada em projetos também facilitará uma orientação progressiva da gestão pública até a obtenção de resultados e permitirá medir com rigor o grau de eficácia da atuação administrativa.

A estrutura interna da metodologia APO fundamenta-se em quatro módulos, os quais se decompõem em várias fases que sistematizam as atuações ou operações necessárias para articular o processo. De forma complementar, a metodologia utiliza como suporte documental uma série de fichas que ajudam o processo de sistematização levado a cabo em cada fase.¹³ Os módulos podem ser sintetizados da seguinte forma:

- Módulo I - Incorporação ao objetivo: parte da existência dos objetivos políticos, a partir dos quais se estabelece uma série de pautas para facilitar a seleção de estratégias.
- Módulo II - Valorização e seleção de projetos: oferece às instituições uma guia para formular os objetivos específicos dos projetos.
- Módulo III - Elaboração de projetos: aborda a fase de planejamento propriamente dito, por meio do qual se estrutura um projeto em um plano de atividades e se estabelecem objetivos derivados em distintos níveis da organização, com um grau crescente de concretização.

¹³ Para o conhecimento mais detalhado da estrutura interna do sistema APO e de seu desenvolvimento, ver documentação do II Curso Gerencia Pública para el Desarrollo Social - INAP, disponível na biblioteca do IPARDES.

- Módulo IV - Acompanhamento: fecha o ciclo do processo APO e põe à disposição dos centros gestores um sistema de acompanhamento que se articula em dois níveis: grau de **execução do projeto e avaliação** dos resultados obtidos.

A informação obtida no Módulo IV implica uma realimentação do sistema, o que possibilita efetuar correções no curso da execução do plano, reelaborá-lo, ou chegar, inclusive, a uma nova redefinição de objetivos. Dessa maneira, garante ao conjunto do sistema um caráter dinâmico.

Não há um desenho ideal para o sistema APO. Ele deve adaptar-se à realidade institucional, cultural, tecnológica e social de cada centro ou unidade onde pretenda implantar-se. Em outras palavras, não é uma receita polivalente utilizável sem ter em conta a realidade onde se pretende implantar.

Finalmente, a implantação da APO deve basear-se em um diagnóstico prévio e profundo das necessidades da organização. É também um instrumento de mudança e um mecanismo para impulsioná-la. A APO não é uma ferramenta isolada, mas um estilo de administrar, e por isso necessita ser assumida pela direção da instituição.

A Administração por Objetivo requer incorporação de conhecimentos e técnicas ao processo de direção e execução e exige também uma implantação gradual na organização. Significa dizer que a APO, enquanto uma técnica que exige um processo de aceitação e aprendizagem, não pode ser introduzida de forma global e súbita. É necessário passar por um processo de adequação voltado primeiramente aos setores, de forma experimental, de modo que venha a permitir mais tarde as correções necessárias para o desenho do modelo APO voltado para determinada estrutura organizacional.

CONCLUSÃO

O tema deste artigo – descentralização, planejamento e implantação do sistema APO – faz emergir inúmeras questões relacionadas tanto com essa metodologia quanto com os temas mais gerais do Estado e das políticas públicas de caráter social.

No contexto espanhol, a APO constitui-se em um modo de planejamento inserido numa estrutura administrativa descentralizada, na qual o planejamento da ação pública, pautado em acompanhamentos e avaliações periódicas, torna-se fundamental para o conhecimento do real desempenho da execução descentralizada.

O modelo de planejamento e acompanhamento proposto pela administração pública espanhola para suas estruturas prestadoras de serviços deve, necessariamente, ser compreendido no interior de suas especificidades históricas e sócio-econômicas.

Tendo em vista o que foi exposto, é possível apreender o alcance da descentralização e o grau de autonomia que os entes locais assumem. Essa característica autonomista tende a influenciar sobremaneira a concepção de planejamento e coordenação. Ao Estado cabe propor, mediar e, em última instância, garantir os princípios de igualdade e solidariedade. Aos entes locais cabe propor os projetos segundo a demanda local, assumir a execução dos programas nacionais e acompanhar e medir o grau de efetividade e qualidade dos projetos.

A busca de maior eficácia na administração pública está vinculada ao legítimo direito a uma cidadania qualitativa. É nesse sentido que a experiência espanhola pode ajudar na tarefa de refletir sobre a realidade brasileira e sobre o papel do Estado ante as demandas sociais.

É impossível não perceber a distância que existe entre a realidade espanhola e a brasileira, apesar de a sociedade espanhola não ter resolvido todos os seus problemas sócio-econômicos. Mesmo inserido no contexto europeu, o país, até recentemente, encontrava-se fora do eixo dos países de capitalismo avançado, o que vinha refletir-se em indicadores sociais inferiores aos de outros países europeus. No entanto, o Estado aceitou o desafio e decidiu investir na reestruturação administrativa e em ganhos de qualidade e produtividade em termos sociais. Destaque-se que essa não é uma experiência pronta e acabada, mas em construção.

O processo de reestruturação do Estado brasileiro, particularmente de suas políticas públicas, tem uma construção historicamente distinta. Ele ocorre de forma desordenada e setorializada, o que vem exigindo uma avaliação para o seu redesenho. Nesse sentido, tem havido uma busca crescente por novos parâmetros que legitimem a transferência das políticas públicas básicas para os níveis subnacionais, que devem estar a serviço do cidadão.

Nessa direção, a descentralização dos serviços públicos tem um importante papel na redefinição das competências. Ela não garante, por si só, a igualdade de relações mais democráticas entre o Estado e os entes subnacionais e tampouco entre o prestador público e a sociedade. Isso significa dizer que a descentralização não dispensa os mecanismos de regulação compensatória para enfrentar as desigualdades. Não é possível pensar em uma descentralização ho-

mogênea que desconsidere especificidades sócio-econômicas e culturais. Nessa perspectiva, os serviços públicos são uma fonte de legitimação política e de redistribuição indireta de riquezas, devendo estar estruturados para responder às demandas de acordo com esse entendimento.

Ao ser discutido o processo de descentralização dos serviços públicos e seu caráter encontramos-nos diante de duas dimensões. A primeira refere-se às questões mais gerais da Reforma do Estado e, a segunda, à capacidade e qualidade da execução dos serviços propriamente ditos.

Essa última dimensão justificaria a referência espanhola, uma vez que a descentralização passa a exigir que as unidades executoras implantem sistemas de acompanhamento, controle e avaliação de seu desempenho. O sistema APO pode ser um referencial quanto à possibilidade de se ter instrumentos técnicos avaliativos que promovam maior qualidade e eficácia dos serviços públicos.

Finalmente, é preciso ressaltar que a implantação da Administração por Objetivo na Espanha se deu num contexto de incremento do gasto público e de compromisso do Estado com as questões sociais. No caso brasileiro, o sistema APO pode contribuir, na atual conjuntura, mais diretamente para a questão da racionalidade do gasto público e do dimensionamento dos objetivos concretos e tangíveis das unidades executoras dos serviços públicos.

RECEBIDO PARA PUBLICAÇÃO
EM JUNHO DE 1995
