

Mensuração de Resultados no Setor Público: Algumas Reflexões

*Osvaldo Maldonado Sanches **

Na apreciação de matérias polêmicas é indispensável que se avalie com atenção o real embasamento dos argumentos que articulam proposições supersimplificadoras ou fórmulas que propiciem resultados multifuncionais. A mensuração de resultados no setor público é uma das matérias em que esse cuidado é recomendável, seja pela complexidade do assunto, seja por ser campo em que não existem especialistas consagrados e no qual poucas são as experiências bem sucedidas.

Quem tiver dúvidas sobre isso que procure se inteirar dos problemas que cercaram a utilização do Sistema GRAFF na esfera federal e a implantação de sistemas de acompanhamento físico nos Estados — em particular no Paraná, quanto ao Sistema de Acompanhamento de Obras e à Sala de Situação do Gabinete do Governador —, onde as questões da pouca expressividade dos indicadores consolidados, da defasagem dos dados informados, dos efeitos devastadores dos atrasos nas liberações de recursos e das dificuldades operacionais dos executores apareceram em sua plenitude.

Uma primeira questão que surge em relação à mensuração de resultados de empreendimentos governamentais é que **os diferentes públicos com interesse numa certa ação possuem necessidades peculiares em termos de resultados**. É por essa razão que o "Manual de Orçamento por Programas e Realizações", editado pela ONU nos anos 60, já previa a utilização simultânea das unidades de trabalho, de produto e de rendimento para mensurar as ações do setor público. As primeiras, para atender demandas dos executores; as segundas, para suprir as necessidades das gerências setoriais e dos sistemas de planejamento; e as últimas, para instruir as avaliações sobre os níveis de implementação das políticas públicas estabelecidas para um determinado período.

Outro problema é o de que, de um modo geral, as coisas ou eventos não podem ser medidos, de maneira significativa, por meio de um único indicador. Como ensina o eminentíssimo professor Eric MacKern, da USC (Los Angeles), **o que se medem são os atributos das coisas ou fenômenos** e não estes na sua inteireza. Pode-se medir a potência, o volume, o peso, a velocidade, etc. de um carro, mas não a sua totalidade. O mesmo se aplica a uma estrada, sistema de energia, rede de água, hospital, universidade, unidade de pesquisa, etc. É fato que já se tentaram fórmulas simplificadoras para contornar esse problema — como a conversão das várias medidas num só percentual — mas os resultados não têm sido bons. Além disso, poucas vezes os resultados objetivos são suficientes para determinar se o interesse público está sendo atendido.

Ademais, os **projetos do setor público** e seus produtos — de qualquer esfera da Governo — **costumam contribuir para várias políticas e programas**, sendo praticamente impossível distinguir a magnitude da contribuição para cada um destes e quanto dos seus custos devem ser apropriados em cada caso. Por exemplo, um projeto de reeducação para o trânsito pode resultar em redução no número de acidentes, em menor gasto com politraumatizados, em menor desgaste nas vias, em custos menores com seguros, em cidadãos com menos "stress", em maior pontualidade dos trabalhadores, etc.

O emprego das unidades de medida é também cercada de problemas. O primeiro destes é a natural tendência dos executores em não informar resultados desfavoráveis (tal se potencializa quando sabido que os receptores dos dados terão dificuldades para verificar a sua fidedignidade). O segundo, que nem sempre os executores têm habilidades para trabalhar com indicadores mais sofisticados. O terceiro, a pressão dos agentes no sentido de trabalhar com os aspectos mais facilmente mensuráveis em vez de com os de maior relevância (Lei de Gresham). O quarto, que **em certos segmentos do setor público a quantidade dos resultados é pouco significativa**, como ocorre nas áreas de saúde e segurança pública, onde o aumento de certos atendimentos pode representar a existência de falhas ou deficiências nas ações de prevenção.

Por certo, sempre é possível articular **sistemas** de mensuração **mais abrangentes** e de resultados menos ambíguos, a questão é que tais **costumam ser dispendiosos** e, em geral, seus **benefícios não compensam os seus elevados custos**. Este, por sinal, é um dos problemas cruciais dos sistemas de controle, o de manter seu nível de atividade dentro de limites razoáveis, entendido como tais aqueles em que os custos incorridos são proporcionais aos benefícios produzidos.

Além disso, importa ter em mente que, embora as **informações relativas à mensuração de resultados** sejam importantes para a correção de desvios da execução e realimentação dos processos de planejamento, estas **são apenas uma das variáveis que os escalões superiores levam em conta no seu processo decisório**. Os elementos relativos à avaliação da conjuntura, às demandas das comunidades, aos pleitos de grupos expressivos da sociedade e às suas próprias preferências costumam ser mais importantes do que os dados relativos à mensuração deste ou daquele projeto, programa ou setor.

Essas percepções acham-se bem documentadas nos trabalhos de Aaron Wildawsky (*"Implementation"*), Eugene Bardach (*"The Implementation Game"*), Robert Miedwald (*"Public Administration: a Critical Perspective"*), e Harry Hatry (*"Measuring in Local Governments"*). Este último, mais conhecido entre nós por suas publicações em revistas técnicas, assinala que as chamadas "avaliações", se realizadas sem adequadas unidades de medida e apropriados processos de mensuração, tendem a não passar de meras estórias de comunicação social, sendo destituídas de maior utilidade prática, salvo para os fins do "marketing" político do Governo.

* *Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York at Albany (SUNYA/EUA). Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados desde 1991. ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975-80) e ex-Coordenador de Informações Técnicas do Paraná (1980-1983).*

Texto divulgado, originalmente, na Seção “Questão Crítica” da SINOPSE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, nº 2 (Especial), de 1999 (jan./Mar. 99), editada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.