

# **COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: O CASO DO SIGPLAN**

Leila Giandoni Ollaik

## **COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: O CASO DO SIGPLAN**

Leila Giandoni Ollaik

### **RESUMO**

O artigo trata de instrumentos para coordenação intergovernamental, com enfoque no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SigPlan). Apresenta inicialmente abordagem conceitual, buscando definições e usos de instrumentos de monitoramento para melhor coordenação. Em seguida, descreve o contexto institucional-legal de um instrumento, o SigPlan, e analisa referências ao SigPlan em publicações que adotam ponto de vista mais prático. Busca então elencar as principais limitações já identificadas tanto no PPA quanto no SigPlan. Das limitações, propõe-se finalmente avaliar se o SigPlan chegou de fato a ter, ou se perdeu ou não, seu papel de instrumento de monitoramento; e se pode vir a ter um funcionamento em forma de redes de políticas públicas, para proporcionar maior coordenação intergovernamental. Uma proposta é apresentada como indicação de pesquisas futuras para verificar sua solidez e viabilidade.

## **SUMÁRIO**

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO SIGPLAN.....	4
2.1 Enfoque conceitual.....	5
2.2 Ponto de vista prático.....	8
2.3 Limitações.....	10
2.4 Sigplan e Redes de Políticas Públicas.....	13
3 CONCLUSÕES.....	16
8 REFERÊNCIAS.....	17

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de expor uma discussão preliminar acerca de instrumentos de monitoramento na gestão de políticas públicas, tratando mais especificamente do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SigPlan), criado em 2000 para suporte ao Plano Plurianual (PPA).

A partir de uma visão geral, apresenta um enfoque conceitual, buscando definições e contextos que envolvem instrumentos de monitoramento conforme trabalhos acadêmicos publicados por Evert Vedung; por Jeni Vaitsman, Roberto W. S. Rodrigues e Rômulo Paes-Sousa; por Ronaldo Coutinho Garcia; por Maria das Graças Rua; e por Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey e Howard E. Freeman. Esses cinco trabalhos dos autores supramencionados são alguns que tratam do tema, entre muitos outros. Foram selecionados por serem atuais, bastante citados nos debates e estudos sobre o tema, mas principalmente por trazerem definições e conceitos mais claros sobre instrumentos de monitoramento.

Após o enfoque conceitual, parte-se para perquirir o contexto institucional-legal do SigPlan e também analisar algumas referências ao SigPlan em publicações de Ariel Pares que, enquanto foi Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), esteve envolvido com o PPA e, de certa forma, foi um dos maiores responsáveis pelo funcionamento do SigPlan. Portanto, um ponto de vista prático do instrumento, embora publicado em artigos em revistas acadêmicas.

Considerando o panorama sobre a teoria e a prática desse instrumento de monitoramento da gestão de políticas públicas, busca-se elencar as principais limitações já identificadas pelos autores tanto no PPA quanto no SigPlan. São descritas aqui quatro limitações do PPA e três do SigPlan.

Das limitações, propõe-se finalmente avaliar caminhos possíveis para o SigPlan enquanto instrumento de monitoramento: se pode vir a ter um funcionamento na forma de redes de políticas públicas, a partir da “abordagem de redes” em específico. A bibliografia pesquisada destaca algumas características de “redes de políticas públicas” e avalia qualidades intrínsecas a certas características. Busca-se, assim, verificar se há características de “redes de políticas públicas” no SigPlan e se essas seriam ou não desejáveis para o melhor funcionamento do instrumento. Uma proposta é, então, apresentada, como indicação de pesquisas futuras para verificar sua solidez e viabilidade.

## 2 INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO SIGPLAN

Dentro do tema políticas públicas há amplo campo teórico e prático. Em específico, a gestão de políticas públicas busca otimizar práticas de gestão em função da melhoria da produtividade das diversas políticas públicas face às especificidades dos ambientes políticos, econômicos, sociais e institucionais. Estudos de gestão de políticas públicas trazem enfoques voltados, por exemplo, à gestão de ciência, tecnologia e inovação; gestão de políticas em desenvolvimento social; gestão de políticas ambientais; gestão territorial; e gestão de políticas culturais.

Por sua vez, instrumentos de gestão é um aprofundamento na delimitação do tema. Como exemplo, pode-se citar instrumentos para gestão ambiental (Estudos de Impacto Ambiental EIA/RIMA, licenciamento); instrumentos para gestão pública de cidades ou gestão territorial (Plano Diretor); instrumentos para gestão tributária e instrumentos de gestão financeira (Lei de Responsabilidade Fiscal); bem como instrumentos para gestão de pessoas (remuneração, carreiras, avaliações de desempenho, gestão por competências). Em se tratando de instrumentos de gestão pública de forma mais genérica, destacam-se temas tais como instrumentos para planejamento – como o Planejamento Estratégico Situacional (PES) ou o *Balanced Score Card* –; orçamento público; conselhos (gestão participativa); avaliações de eficiência, eficácia e efetividade; ouvidorias; e revisão dos sistemas centralizados.

Aprofundando-se ainda mais, inserido no contexto de instrumentos de gestão de políticas públicas, temos os instrumentos de monitoramento da gestão. Entre eles, há sistemas de avaliação, de elaboração de informações para retroalimentação de programas e também instrumentos exploratórios, estatísticos e matemáticos. O monitoramento estaria inserido no contexto de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Há vários textos que tratam de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. No entanto, não há tanto material acerca do monitoramento propriamente dito, ainda que abordado como tópico eventual da implementação e da avaliação, embora haja instrumentos de monitoramento sendo amplamente utilizados pelo Governo Federal. O que se entende especificamente por

monitoramento e porque ele é necessário será apresentado na próxima seção, que tenta desenvolver uma discussão inicial sobre conceitos de monitoramento.

## **2.1 Enfoque conceitual**

Há temáticas convergentes no tema “instrumentos de monitoramento da gestão de políticas públicas”. Algumas abordagens teóricas podem ser discutidas a partir delas. Inicialmente cabe investigar porque o monitoramento é necessário. Uma justificativa para o monitoramento é a necessidade de controle do que está sendo implementado. Outra justificativa seria avaliar o que foi implementado, identificar falhas e propor aperfeiçoamentos ao longo do processo. Acompanhar para fins de controle ou de avaliação é ação que necessita de informação. O monitoramento poderia ser, assim, um sistema de informações, para retroalimentar o planejamento. O monitoramento é necessário para todos esses fins: controle, avaliação, acompanhamento, informações para o planejamento.

Enquanto instrumento de avaliação, o monitoramento era visto inicialmente para avaliar simplesmente se o objetivo havia sido alcançado. Esse entendimento foi substituído por vários modelos de avaliação que competem e coexistem, mais amplos do que verificar o alcance dos objetivos iniciais.

Um desses modelos seria o monitoramento enquanto instrumento de avaliação de meios ou de implementação (VEDUNG, p. 137). O monitoramento seria uma forma de avaliação que enfoca a implementação antes do resultado, embora o monitoramento possa também se preocupar com resultados em potencial, sejam eles imediatos, intermediários ou finais. A diferença é que esse tipo de avaliação da implementação, ou o monitoramento, sempre se debruça sobre intervenções em desenvolvimento, para verificar se a decisão que já foi tomada está sendo implementada, nos níveis mais baixos de autoridade, conforme o plano. A intenção é corrigir erros e omissões durante a execução, sendo também uma forma de controle. Sobre o conceito de avaliação, controle, monitoramento, Vedung argumenta que o monitoramento tem sido visto, por alguns, como uma atividade sem teorias que o embasem. O autor discorda que o monitoramento tenha de ser uma atividade ‘ateórica’ (ou não teorizada), defendendo que seja baseado em teoria social (VEDUNG, p. 138). Sugere, então, cinco passos para o monitoramento:

- reconstrução da teoria de intervenção (os pressupostos relacionados à teoria da intervenção que foram desenhados para atingir determinados resultados e como o resultado será alcançado);
- seleção dos dados empíricos;
- coleta e análise dos dados;
- aplicação de critérios de méritos e padrões para analisar o desempenho dos resultados;
- análise do avaliador, sob uma perspectiva mais geral de governança.

Dentro dessa lógica proposta por Vedung, ouso dizer que, no Brasil, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SigPlan), criado em 2000 para suporte ao PPA, exerceria funções de instrumento de monitoramento, sendo um sistema de informações para seleção, coleta e também, embora de maneira insuficiente, análise dos dados, objetivando permitir uma análise da implementação pelo avaliador em uma perspectiva de governança. Enfim, um processo de monitoramento que seria parte de um processo maior de avaliação de políticas públicas.

Para Rossi, Lipsey e Freeman (p. 29), a avaliação geralmente envolve:

- a necessidade do programa;
- o desenho do programa;
- sua implementação;
- seus impactos e resultados; e
- sua eficiência.

Em algumas obras, podem-se encontrar outras definições para monitoramento, avaliação e controle, sendo que ainda não foi encontrado, na revisão bibliográfica, um consenso quanto às definições. É comum estar subentendida a idéia do monitoramento mais relacionado à avaliação interna, enquanto o controle seria mais relacionado à avaliação externa.<sup>1</sup> No entanto, a avaliação interna também busca controlar e a avaliação externa tem buscado cada vez mais monitorar, fazendo acompanhamento *ex-ante* (não só *ex-post*). Acompanhamento e monitoramento, aliás, são termos que se confundem com freqüência na literatura e, caso haja de fato distinções, é algo a ser estudado durante o desenvolvimento desta pesquisa que está sendo proposta. Foram

---

<sup>1</sup> RUA, 2000.

encontradas definições mais específicas para “monitoramento” em GARCIA (2001) e RUA (2000).

Para GARCIA (2001), monitoramento é “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”<sup>2</sup>. É essa exatamente a intenção do SigPlan, o que confirma sua interpretação como instrumento de monitoramento.

E RUA (2000) define o monitoramento como avaliação em processo:

(...) trata-se da utilização de um conjunto de estratégias destinadas a realizar o “acompanhamento” de uma política, programa ou projeto, de modo a identificar de maneira oportuna e tempestivamente as vantagens e pontos frágeis na sua execução, a fim de efetuar os ajustes e correções necessários à maximização dos seus resultados e impactos.<sup>3</sup>

O que é uma definição convergente com a de Garcia e também corrobora a classificação do SigPlan como instrumento de monitoramento.

Avaliação e monitoramento seriam assim ferramentas essenciais para a boa gestão, sendo o monitoramento uma atividade contínua que se realiza durante o período de execução e operação, comparando o que está sendo realizado com o que foi planejado, conforme as definições mencionadas acima.

Estudo recente da Unesco sobre o sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil reconhece que

a incorporação da avaliação e monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informação e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública.<sup>4</sup>

Embora seja necessária uma revisão bibliográfica ampla, apenas com base nessas definições – do instrumento em análise enquanto controle, avaliação e monitoramento propriamente dito – pode-se entender que há uma problematização acerca do que seria um instrumento, e mais especificamente um instrumento de gestão de políticas públicas; e de quais são os instrumentos de monitoramento em uso e como se inserem no planejamento e na implementação de políticas. No

---

<sup>2</sup> GARCIA, 2001, p. 29.

<sup>3</sup> RUA, 2000, p. 7.

<sup>4</sup> VAITSMAN, 2006, p. 43.

entanto, também com base nessas definições, já se pode afirmar que o SigPlan é um instrumento de monitoramento de gestão de políticas públicas.

## **2.2 Ponto de vista prático**

Na prática da Administração Pública Federal brasileira, o artigo 74 da Constituição Federal descreve as finalidades do sistema de controle interno que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter de forma integrada, com destaque para avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA e para a execução dos programas de Governo e dos orçamentos da União. O monitoramento exerceria seu papel tanto na implementação quanto na avaliação e na retroalimentação do sistema. O instrumento utilizado para coleta de dados quantitativos e qualitativos seria o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SigPlan).

Alternativamente, o SigPlan pode ser visto simplesmente como um sistema computacional para melhoria da agilidade para o acompanhamento da execução orçamentária dos órgãos governamentais.

No entanto, o sistema contém um modelo que permite análise dos dados para tomada de decisões, chamado de modelo gerencial. O modelo gerencial do SigPlan está caracterizado por objetivos, indicadores e metas; responsabilização; monitoramento físico-financeiro das ações; gestão dos fluxos de recursos; acompanhamento e negociação das restrições; e avaliação de resultados. Dispõe também de alguns módulos auxiliares, tais como: módulo de elaboração e revisão do Plano Plurianual (orienta a elaboração e revisão do plano em seu formato, atributos, etapas e comunicação); módulo de monitoramento dos programas governamentais (gera informações da execução física-financeira dos programas, auxilia na comunicação, na gestão das restrições e no acompanhamento dos indicadores dos programas); módulo de avaliação dos programas de governo (gera informações sobre a eficácia dos programas em três níveis – programas, conjunto de programas setoriais, plano). Essa descrição serve como argumentação para que o SigPlan seja de fato tratado como instrumento de monitoramento, e não apenas como um sistema computacional para coleta de dados.

O Brasil tem longa tradição em planejamento. A experiência de planejamento econômico da década de 1940 se desenvolveu até perder força na década de 1980 devido à crise do petróleo, à dívida externa e à alta inflação, mas voltou em um contexto ainda mais amplo de planejamento a partir de 2000, com o Plano Plurianual (PPA) como instrumento para a gestão.<sup>5</sup> De acordo com Pares, a forma conceitual de planejamento adotada atualmente no Brasil é o planejamento flexível e intensivo em gestão (PARES, p. 229-242). “O monitoramento e a avaliação anual de desempenho orientam a elaboração do orçamento seguinte e a revisão do plano”<sup>6</sup>. Para tanto, o PPA tornou-se móvel a partir de 2004, para assegurar a manutenção permanente de um horizonte de curto prazo (quatro anos). Essa inovação – de tornar-se móvel – é de caráter gerencial, sem previsão institucional-legal, e assume a função de orientar o orçamento em um ambiente estratégico, conferindo também evidência às inéncias do PPA passado. Afinal, o PPA surgiu em uma tentativa de resolver uma situação diagnosticada como de desintegração entre instrumentos de planejamento e ações governamentais sem monitoramento e avaliação, e a integração deve ser também temporal, de mais longo prazo possível.

Ainda segundo avaliação de Pares, o diagnóstico teria como causas um histórico de desmonte das estruturas de planejamento; falta de instrumentalização adequada (sistemas, processos e métodos); capacidade técnica limitada dos agentes do sistema de planejamento; priorização do orçamento sobre o planejamento (organizadas em equipes distintas) e priorização de outras ações ao longo do exercício, diferentes das planejadas inicialmente. Como efeito, era possível notar falta de coordenação entre ações de Governo; insuficiência de informações gerenciais sobre os resultados das ações governamentais para subsidiar tomada de decisão; e execução físico-financeira desvinculada do planejamento. Com base nesse diagnóstico, procurou-se também implementar, em 2000, um sistema informatizado de acompanhamento das ações do PPA e da Lei Orçamentária Anual (LOA), o que gerou o SigPlan. Assim, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento SigPlan é um instrumento informatizado que contribui na elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual para servir como meio de comunicação e integração entre os responsáveis em executar e

---

<sup>5</sup> PARES, 2006.

<sup>6</sup> PARES, 2006, p. 242.

monitorar os programas governamentais, fornecendo informações necessárias ‘em tempo real’.

Esse ponto de vista fortalece a opção por desenvolver uma visão integrada de monitoramento sem enfatizar o controle, a importância da efetividade ou a avaliação, mas suas funções como um todo.

O contexto do SigPlan enquanto instrumento de monitoramento do PPA, para gestão de políticas públicas, é o do planejamento no Brasil, que inclui: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); execução física, orçamentária e financeira; outras formas de monitoramento e avaliação da execução e dos resultados das ações governamentais. Entre várias referências legais que buscam garantir de alguma forma a aplicação prática das intenções governamentais, o Decreto nº 5.233/2004 instituiu o Sistema de Monitoramento e Avaliação conforme previsto na Lei nº 10.933/2004, com a Comissão de Monitoramento e Avaliação (órgãos centrais: Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Casa Civil) e as Unidades de Monitoramento e Avaliação (órgãos setoriais). A prática se desenvolve nesse contexto legal, mas apresenta algumas limitações ao seu bom funcionamento, que serão detalhadas a seguir.

### **2.3 Limitações**

Apesar de existirem instrumentos para monitoramento, que teoricamente garantiriam a possibilidade de rápida atuação para correções, há limitações à efetividade das ações, impedindo assim que o PPA exerça a influência desejada para a orientação estratégica do orçamento.

Originalmente, o PPA trataria apenas das ‘ações estratégicas’. Na falta de definição do que seria estratégico, praticamente todas as ações foram inseridas. Uma limitação atual é a rigidez que a inserção de todas as ações orçamentárias criou. No entanto, cada ator julga suas ações como estratégicas e a seleção do que seria estratégico passa a ser uma questão política dificilmente enfrentada.

Outra limitação também já identificada é a baixa margem discricionária devido ao enrijecimento dos orçamentos. Os gastos obrigatórios aumentam

continuamente deixando pouca margem para decisões, enfraquecendo o poder de orientação estratégica do orçamento.<sup>7</sup>

Uma terceira limitação seria o caráter defensivo do Tesouro Federal diante dos riscos de não atingir as metas fiscais, criando um descompasso entre a execução orçamentária-financeira e os gestores das ações do PPA. O PPA seria expressão do planejamento, e as necessidades orçamentárias se sobreponem ao planejamento, enfraquecendo ele e o PPA.

A quarta limitação é a falta de representatividade das ações constantes do PPA que, apesar de englobar praticamente todas as ações orçamentárias, em vez de apenas as estrategicamente mais relevantes, não engloba ações não-orçamentárias que às vezes são, inclusive, estratégicas. O PPA é constituído quase exclusivamente por ações orçamentárias, embora, em sua origem, previsse também ações não-orçamentárias. “A consequência mais imediata é a impressão de que só as políticas e as atividades dependentes de gasto orçamentário se exercem plenamente nessa modalidade de plano”.<sup>8</sup> Ações não-orçamentárias – tais como instrumentos normativos, incentivos e deduções fiscais, estímulo a subsídios cruzados, concessões – respondem por parte expressiva de mudanças na sociedade.

O monitoramento do PPA ajuda na sua gestão, mas tem se mostrado limitado enquanto instrumento para superar essas limitações, que continuam presentes mesmo após a criação do SigPlan. Em parte, porque também o SigPlan apresenta limitações.

Entre as limitações do SigPlan, prevalece o desafio da alimentação do sistema com informações de qualidade e em tempo eficaz. “As informações produzidas no processo de monitoramento são indispensáveis para a avaliação dos resultados dos programas e, por conseguinte, do plano”.<sup>9</sup> No entanto, as informações dependem da alimentação do sistema e, principalmente, de quem fornece essas informações. As pessoas responsáveis por preencher informações no SigPlan são das mais variadas e não há padronização nem garantia quanto à precisão das informações.

---

<sup>7</sup> Dessas duas limitações já se pode depreender que o sistema de planejamento deve ser visto não como um instrumento mas como expressão do jogo político. Não seria possível buscar racionalidade instrumental onde existem muitas racionalidades atuando e de forma legal e legítima.

<sup>8</sup> PARES 2006, p. 253.

<sup>9</sup> PARES 2006, p. 262.

Uma segunda limitação do SigPlan, embora vinculada à primeira – de alimentação do sistema –, seria a falta de *expertise* nos ministérios. O Gabinete do Presidente ao assumir geralmente não confia nos servidores públicos e no início do Governo Lula foi inclusive criada junto à Casa Civil uma Subsecretaria de Avaliação e Monitoramento. Embora haja certo consenso na bibliografia especializada de que o modelo comumente desejável é do monitoramento funcionando de forma descentralizada, em todos os ministérios, sob a supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e a articulação da Casa Civil<sup>10</sup>, estruturas paralelas são montadas. O caso do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) é sintomático desse diagnóstico de limitações de monitoramento setorial. O PAC é praticamente monitorado e controlado exclusiva e diretamente pela Casa Civil.

Para superar ao menos parte dessas duas limitações do SigPlan elencadas – e eventualmente melhorar as informações para o planejamento, decisão e/ou controle –, uma proposta de funcionamento em rede é discutida a seguir. Afinal, a intenção de gerenciamento em rede existiu na concepção do SigPlan, conforme argumenta PARES:

O monitoramento da ação governamental pressupõe a coleta, a armazenagem, o processamento (tratamento) e a divulgação das informações, fornecendo indicadores e elementos para avaliação do gasto público, ou seja, o monitoramento e a avaliação, embora possam ser conceitualmente delimitados, na prática estão intimamente associados e possuem grande sinergia. (...). A produção das informações é insumo primário para (...) monitoramento. Para tal, devem ser instituídos sistemas de produção e de tratamento das informações de forma que gerem conhecimento e subsidiem decisões. **Para o gerenciamento em rede dos programas do PPA, foi desenvolvido, em 2000, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SigPlan).** Esse sistema, ao mesmo tempo em que permite esse tipo de gerenciamento, fornece uma visão global da ação governamental e de seus resultados.<sup>11</sup>

Talvez um funcionamento matricial, em estrutura de redes de políticas públicas, possa de fato melhorar a qualidade das informações.

Além disso, uma terceira e talvez mais determinante limitação é relacionada a quem demanda as informações. Ao ser criado, era utilizado para ações estratégicas do alto escalão do governo. Atualmente, não há demanda de alto escalão pelas informações do SigPlan, pois os relatórios possíveis de ser gerados não trazem as informações da forma necessária e em linguagem adequada ao alto

<sup>10</sup> Seria preciso verificar se esses “senso comuns” refletem de fato a realidade: a falta de *expertise* realmente existe? o modelo descentralizado é realmente desejável? etc.

<sup>11</sup> PARES 2006, p. 261. Grifo meu.

escalão.<sup>12</sup> Não sendo demandado, perde sua função precípua. Torna-se apenas um rito burocrático. Como explicitado em MERTON (1968, p. 253), a aderência a regras e regulamentos concebidos como meios para alcançar objetivos maiores transforma-se em fim em si mesma, ocorrendo um deslocamento de objetivos: um valor instrumental se torna um valor terminal. Colocado de outra forma, o instrumento perde seu sentido, torna-se um rito vazio em utilidade. Dessa limitação, pode-se pensar em outras perguntas para estudos futuros, a partir de outro enfoque: o que faz o SigPlan continuar existindo? Ou como é possível criar mecanismos para que instrumentos que sejam desvirtuados ou percam sua importância não continuem a existir por inércia na administração pública? Dada a grande diferença de enfoque, essas questões não são desenvolvidas nesse artigo, que se concentra apenas nas duas primeiras limitações.

## 2.4 Sigplan e Redes de Políticas Públicas

Considerando as duas primeiras limitações do SigPlan mencionadas acima (de alimentação e de *expertise*), pode-se imaginar que talvez fosse interessante dar ao instrumento características de redes de políticas públicas, inclusive com indicações mais específicas de determinadas características para quem seriam os agentes responsáveis por alimentar o sistema.<sup>13</sup> Para tanto, deve-se inicialmente verificar quais seriam essas características, para avaliar se já estão presentes e, caso não estejam, se trariam ou não benefícios ao instrumento.

---

<sup>12</sup> Prova da falta de demanda pelas informações do sistema, ou de como ele não tem servido para o que foi originalmente criado, e de que o monitoramento setorial não tem alcançado plenamente suas potencialidades, pode ser notado na descrição do processo de surgimento e formulação do caderno Destaques: “Quando o presidente Lula assumiu, não havia no governo federal uma central de informação que reunisse dados dos mais variados setores. Organizamos, então, o COI e passamos a subsidiar o presidente com informações sistematizadas. Um dia, sentimos necessidade de divulgar o material para os dirigentes e, então, surgiu o caderno Destaques, que hoje pode ser lido também pela internet.” (Fala da representante do Gabinete-adjunto de Informações em Apoio à Decisão, do Gabinete do Presidente da República, em evento “Café com Debate” na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em 18/06/2008. Ao ser questionada pelos participantes sobre as fontes de informações para o caderno Destaques e se utiliza o SigPlan, Clara Ant mencionou explicitamente que não conhece e portanto não utiliza o SigPlan).

<sup>13</sup> Com base também no que PARES argumenta, que “A indicação de um agente responsável permitiria, também, o exercício da matricialidade do plano, pois, a despeito da estrutura hierárquica organizacional, o gerente poderia atuar no sentido de articular os meios para o enfrentamento dos problemas dos quais derivavam os programas, transpassando a fronteira da organização à qual pertencia funcionalmente.” (p. 256).

Há diferentes tipologias de redes do ponto de vista de diferentes autores (BÖRZEL, p. 256-257). Conforme a tipologia em três principais critérios, teríamos:

- Quanto ao nível de institucionalização: o SigPlan seria uma rede estável.
- Quanto à abrangência dos arranjos para a política pública: o SigPlan seria uma rede trans-setorial.
- E quanto ao número de participantes: seria restrito.

Daí depreende-se que o fato do SigPlan ter características estáveis, transetoriais e restritas quanto ao número de participantes não o impede de funcionar como rede. E já são características presentes.

Powell argumenta que um pressuposto básico das redes são as relações onde um ator é dependente dos recursos controlados por outro ator. Powell também coloca que redes representam um meio mais rápido e eficiente para ganhar acesso a conhecimento que não pode ser produzido internamente. Conhecimento, agilidade e confiança são componentes críticos das redes. No caso do Sigplan, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão necessita de conhecimento, agilidade e confiança para as informações sobre o monitoramento da gestão das políticas públicas. A Casa Civil também necessita dessas qualidades. A intenção seria que o SigPlan fosse um meio mais rápido e eficiente para ganhar acesso a conhecimento que não pode ser produzido internamente. No entanto, não é o caso de um ator (um burocrata que alimenta o sistema na ponta) ser dependente de recursos controlados por outro ator. Talvez se esse caráter de dependência fosse inserido no sistema (a liberação de recursos passar a ser vinculada ao instrumento, ou ao menos o contingenciamento orçamentário), ele funcionasse melhor e com mais características de rede, pois a alimentação do sistema seria prioritária e essencial para o atingir determinados objetivos.

A dependência, ou interdependência, também é apontada como característica primordial de redes por Bonafont, que define redes como:

um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interatuam através de uma estrutura não hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns de uma política pública. A interdependência é o conceito básico com o qual se expressa a necessidade de manter relações estáveis entre atores diversos – membros do governo, funcionários, outras elites políticas, grupos de interesse, meios de comunicação ou grupos de especialistas – com o fim de conseguir objetivos políticos. Essa comunidade de atores se converte em um foro especializado onde se intercambiam recursos e informação, se elaboram e discutem propostas, se negociam transações e se acabam perfilando as políticas.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> BONAFONT, p. 36.

Não obstante, a autora também admite redes fechadas, de caráter elitista e com um grau de institucionalização elevado. (BONAFONT, p. 125). O SigPlan pode ser classificado, portanto, como uma rede fechada, interna do governo.

Conforme escreve Massardier, “as abordagens das redes de ação pública são de uma rara diversidade e suas definições são numerosas” (MASSARDIER, p. 168). No entanto, em geral redes têm regras de funcionamento informais e decididas na ação (MASSARDIER, p. 171). A troca entre os membros da rede que criaria sua interdependência. Essas características de funcionamento informal e sem regras rígidas não aparecem no SigPlan e de fato, dada sua natureza e objetivos, talvez nem sejam desejáveis.

Em se tratando de estratégias de coordenação de redes, Herranz argumenta que para o setor governamental as redes tendem a seguir legislações, uma ordem institucionalizada, embora continuem mantendo características de rede. São mais centralizadas e mais baseadas em regras, seguem rotinas e respeitam alguma centralização e hierarquia. Provan discorda de Herranz nesse aspecto, argumentando que redes são organizações autônomas e essencialmente cooperativas, sem vinculações legais (PROVAN, p.231). Nesse debate, para se interpretar o SigPlan como rede ter-se-ia que concordar com os argumentos de Herranz e contra-argumentar os de Provan.

Considerando o acima exposto, o SigPlan poderia funcionar como uma rede de políticas públicas para o monitoramento de gestão caso tivesse também as características de interdependência de pessoas e de recursos, o que daria ao monitoramento um caráter mais necessário e matricial e talvez ajudasse para que o instrumento de monitoramento em questão superasse as duas primeiras limitações elencadas. Uma sugestão para maior interdependência seria vincular a elaboração orçamentária ao que está descrito no SigPlan. Em vez de utilizar um contingenciamento linear, quando há contingenciamento, ou seguir com uma política de orçamento incremental, talvez fosse interessante criar mecanismos para que o SigPlan funcionasse como um instrumento que alimentasse critérios para elaboração de orçamentos futuros. Além de ser necessário também melhorar a padronização no processo de alimentação do sistema. Mas para que essas sugestões tornem-se mais sólidas e viáveis, serão necessários estudos mais amplos e bem mais detalhados.

### 3 CONCLUSÕES

A partir dos conceitos e da análise quanto à prática do SigPlan enquanto instrumento de monitoramento da gestão de políticas públicas, foram elencadas algumas limitações tanto no PPA quanto no SigPlan. As limitações do PPA podem ser resumidas como: a rigidez por ter sido incluído quase todo o orçamento e não apenas o que fosse considerado estratégico; a baixa margem discricionária do orçamento que tem grandes grupos de despesa rígidos; as metas fiscais que fazem com que restrições orçamentárias assumam prioridade ao planejamento; e o fato de não incluir ações não-orçamentárias, que muitas vezes são muito importantes e devem ser monitoradas. Das limitações do SigPlan, foram mencionados problemas na alimentação do sistema e na falta de *expertise* para alimentá-lo, além do fator fundamental sobre quem demanda as informações e quem de fato utiliza o sistema. Mas essa limitação não foi tratada aqui por levar a questões com pressupostos distintos, a partir de outro enfoque, sobre a própria continuidade ou eliminação do instrumento. Para superar parte das duas primeiras limitações do SigPlan, vislumbrou-se a possibilidade de investigar se seria possível impingir uma forma de funcionamento em redes de políticas públicas ao sistema. Entre as características de redes mencionadas, depreende-se que seria interessante dar ao SigPlan características maiores de interdependência entre pessoas e de recursos, para que funcionasse de forma mais matricial e integrada.

No entanto, para maior solidez dessa proposta, seria preciso descrever em mais detalhes – investigar de fato – o contexto de instrumentos de monitoramento tanto teoricamente (com ampla pesquisa bibliográfica e documental) quanto na prática governamental (investigar se o SigPlan é de fato um meio apropriado para alcançar o objetivo pretendido: de ser instrumento que permita um monitoramento de fato e que permita melhor gestão das políticas públicas). Além disso, seria preciso buscar dados empíricos: entrevistar representantes da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do MP e ao menos selecionar algumas ações do PPA conforme relevância e prioridade e também conforme quem alimenta o sistema, para verificar a qualidade do monitoramento, suas falhas e limitações. Isso fica como sugestão para pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS

- BONAFONT, L. C. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- BÖRZEL, T. Organizing babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v.76, summer 1998, pp. 253-273. 1998.
- FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em Ação**. Brasília: ENAP, 1999.
- GAETANI, F. Estratégia e gestão de mudanças nas políticas de gestão pública. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Org.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundap; Casa Civil, 2005.
- GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. IPEA, Texto para discussão, n. 776. Brasília, janeiro de 2001.
- GOLDSMITH, S.; William D. E. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília, Editora Unesp, ENAP, 2006.
- HERRANZ Jr., J. The multisectoral trilemma of network management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 1, pp 1-32. Janeiro 2008.
- HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SAVAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Volume 2. pp. 61-87.
- KETTL, D. **The transformation of governance**: public administration for twenty-first century America. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2002.
- MARRODÁN, C. L. **De burocratas a gerentes?** Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado. Washington: IDB Bookstore, 1999.
- MASSARDIER, G. Redes de políticas públicas. **Políticas Públicas**. Coletânea, v. 2. p. 167-185. Brasília: ENAP, 2006.
- MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Volume 1. pp. 115-144.

MERTON, R. K. **Social theory and social structure**. New York: The Free Press, 1968.

PARADA, E. L. Implementación de las políticas y asessoria presidencial. In: SAVAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2v. Volume 2 pp. 239-261.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Volume 1. pp. 229 – 270.

POWELL, W. Neither Markets nor Hierarchies. **Research in Organizational Behavior**, v.12, pp. 295-336. 1990.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. In: **Journal of Public Administration Research and Theory**. Volume 18, Number 2 . pp. 229-252. Abril 2008.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation**: a systematic approach. 7. ed. Sage Publications, 2004.

RUA, M. das G. **Avaliação de políticas, programas e projetos**: notas introdutórias. Mimeo, 2000.

SCHICK, A. Implementação: uma visão geral. In: SAVAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Volume 2, p. 61-89.

TURNER, J. H. Teorização analítica. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Org.) **Teoria social hoje**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. **Policy Papers**, 17. Unesco, 2006.

VEDUNG, E. **Public policy and program evaluation**. Transaction Pub, 2000.

---

## AUTORIA

**Leila Giandoni Ollaik** – Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1997. Bacharel em Economia (1992) e mestre em Ciências Políticas (1998) pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford (1999) e doutoranda em Administração Pública na UnB (2009). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, carreira do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atuando como Subeditora da Revista do Serviço Público – RSP da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Endereço eletrônico: [leila\\_ollaik@yahoo.com](mailto:leila_ollaik@yahoo.com)