



# Manual de avaliação institucional de áreas do setor público

Autor  
Dr. Rogério F. Pinto

# Manual de avaliação institucional de áreas do setor público

AUTOR

Rogério F. Pinto

Revisão de originais: Izis Negreiros

Capa: Michelle Moraes

Editoração eletrônica: Michelle Moraes

E-mail: [rgrpinto@yahoo.com](mailto:rgrpinto@yahoo.com)

REALIZAÇÃO:

Centro de Estudos de Infraestrutura & Soluções Ambientais (FGV/CEISA)

Fundação Getúlio Vargas (FGV) /Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)

APOIO:

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)

Pinto, Rogério F. Manual de avaliação institucional de áreas do setor público / Rogério F. Pinto – 1. Ed. – Rio de Janeiro: FGV EAESP-CEISA, 2023.

<https://hdl.handle.net/10438/33241>

ISBN 978-65-887120-2-1 (eletrônico)

1. Administração Geral 2. Publicações Científicas e Técnicas. 3. Pinto, Rogério F.

CDD. 658

Dr. Rogério F. Pinto

# **Manual de avaliação institucional de áreas do setor público**

**2023**



**FGV EAESP**  
*CENTRO DE ESTUDOS  
DE INFRAESTRUTURA  
E SOLUÇÕES AMBIENTAIS*



# Manual de avaliação institucional de áreas do setor público

Rogério Pinto<sup>1</sup>

I. Introdução	6
II. Análise Institucional Segmentada	8
III. Enfoque Técnico-Setorial	11
IV. Abordagens para a Avaliação Institucional	13
V. Avaliação Institucional Setorial (AIS). O que é e o que produz	18
VI. Plano de Ação	20
VII. Quando uma AIS é apropriada e como é conduzida	21
VIII. Trabalho de Gabinete, (TG) "Desk Reviews"	24
IX. Os Trabalho de Campo (TC) "Field Reviews"	25
X. Inquéritos Ambientais Setoriais	28
XI. CONCLUSÃO	40

<sup>1</sup> Rogério F. S. Pinto, Consultor Internacional é Doutor e Mestre em Administração Pública pela Universidade do Sul da Califórnia e Mestre em Ciência Política e Desenvolvimento pela Universidade da Carolina do Norte, Chapel Hill, com curso de especialização no Center for International Development do Harvard Kennedy School. Têm décadas de experiência técnica e gerencial em programas de desenvolvimento internacional no quadro da Organização dos Estados Americanos, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial e como consultor na Organização Mundial da Saúde. Tem várias obras publicadas em livros e revistas especializadas e sua dissertação doutoral tratou de consultoria internacional. Foi Professor agregado da FGV EBAPE e FGV Management onde ministrou, entre outras, a disciplina Princípios e Métodos de Consultoria. É pesquisador associado do FGV CEISA (Centro de Estudos de Infraestrutura e Serviços Ambientais).

# I. Introdução

O breve manual contido neste documento apresenta e analisa os vários passos da Avaliação Institucional Setorial (AIS) que é uma derivação das Avaliações Institucionais do Setor Público em geral (AIG). Ele cobre a sua devida fundamentação conceitual conforme foi concebido para o caso do Setor de Educação de um país Africano. Além de focar o Ministério de Educação do governo em questão, cobre as entidades governamentais que dão apoio sistêmico ao setor de Educação. Esta avaliação institucional setorial fundamentou um projeto de reforço institucional do sistema educacional do país em questão que foi objeto de um financiamento por parte do Banco Mundial. Apesar de ilustrar um caso no setor de Educação, com os devidos ajustes substantivos, o método analítico apresentado se aplica a outros setores governamentais.

*A análise institucional derivada da teoria da economia institucional propõe um processo analítico multinível. Os três níveis propostos são: operacional, de governança e constitucional.* O diagnóstico começa com produtos e resultados institucionais e trabalha para trás através da estrutura institucional. Os produtos e resultados refletem algum padrão de interação ambiental, que se segue a partir de um conjunto de arranjos institucionais de um determinado ambiente objetivo. O foco do diagnóstico está nos incentivos fornecidos por um conjunto de arranjos institucionais existentes, dado o contexto físico-técnico. Entende-se que os incentivos perversos derivam de uma incompatibilidade entre as regras e os fatos objetivos de uma situação.

O design começa com a relação entre o mundo físico e objetivo das instituições, e avança através da sua estrutura. O propósito é criar incentivos que apoiem padrões de interação que gerem resultados preferidos<sup>2</sup>.

À primeira vista a metodologia se apresenta como complexa e de difícil gestão. Entretanto a sua complexidade reflete a complexidade institucional, organizacional, comportamental e ambiental à qual ela é aplicada, com o intuito de desagregar sua complexidade de modo a melhor analisá-la, explicá-la e poder assim mobilizá-la para a mudança corretiva de suas disfunções. Esta mobilização envolve a realidade interna e externa das entidades em questão. A simplificação da metodologia corre o risco de não captar em sua plenitude todas as variáveis internas e externas que estão em jogo e, portanto tornar-se imperfeita. O caso do setor de Meio Ambiente do Brasil apresentado no final deste manual (Caixa 10) reflete bem a complexidade institucional aqui referida e o desafio que representa analisá-la corretamente com o objetivo de promover as mudanças requeridas para o aumento da efetividade das políticas ambientais.

<sup>2</sup> L. Schroeder. 1994. Um Guia para a Manutenção de Investimentos em Infraestrutura Rural. Descentralização: Relatório de Projetos de Finanças & Gestão. Burlington, Vt.: Associados em Desenvolvimento Rural.



## A EXPERIÊNCIA DO SETOR EDUCACIONAL DE PAÍS AFRICANO

Esta experiência rendeu valiosas lições acerca do processo de mudança institucional e organizacional do Ministério de Educação do país em questão e seu entorno, no contexto de uma reforma no setor público de forma mais ampla. Primeiramente revelou e explicou as relações entre a unidade central a cargo da dita reforma e os ministérios setoriais. Também ofereceu uma oportunidade para comparar e contrastar conceitos e práticas reformistas adotadas pela unidade central e aquelas adotadas pelo Ministério de Educação, no contexto de suas políticas setoriais e seus objetivos programáticos. Ao concluir-se a avaliação havia sido estabelecido um clima de êxito e satisfação com o processo pautado pela metodologia AIS. A avaliação independente feita do processo e sua metodologia confirmou que os participantes compreenderam o ambiente institucional aonde o Ministério operava e as recomendações emergentes, consideradas razoáveis e factíveis. Adicionalmente as atitudes dos participantes com relação às reformas requeridas foram assumidas pelos mesmos, e sua implementação encarada com seriedade, com vistas a uma melhoria da educação nacional.

## II. Análise Institucional Segmentada

O procedimento diagnóstico de Avaliações Institucionais do Setor Público em geral (AIG) baseia-se em uma análise de diferentes níveis ou segmentos hierárquicos da administração pública. Para esta análise, dados são coletados nos níveis político-estrutural, sistema administrativo e técnico-setorial. Cada nível é examinado em termos da interação entre dimensões institucionais e de governança, e um conjunto distinto de variáveis é proposto para a coleta de dados. Conforme postulado pela abordagem de análise segmentada, níveis mais elevados têm um efeito determinante sobre os mais baixos. Por exemplo, as características administrativas sistêmicas de um determinado serviço público são, em geral, determinadas pela natureza das estruturas políticas e institucionais. Da mesma forma, a capacidade de prestação de serviços no nível técnico de um determinado setor é, em grande parte, determinada pela qualidade das funções administrativas em todo o sistema. A análise hierárquico-segmentada proposta exige, portanto, que os dados de um nível estejam relacionados ao de outro na busca da dinâmica de causa e efeito.

O nível de inquérito político-estrutural se concentra nas instituições governamentais, por exemplo, no Legislativo ou no Judiciário. A natureza do meio ambiente nesse nível tem impacto direto sobre as instituições governamentais e ao mesmo tempo, afeta profundamente as funções e o desempenho do serviço público. A Caixa 1 mostra as variáveis examinadas em cada uma das dimensões institucionais e de governança nesse nível.



## CAIXA 1. NÍVEL POLÍTICO-ESTRUTURAL

No nível político-estrutural, as seguintes variáveis são alvo de inquérito:

### DIMENSÃO INSTITUCIONAL

*Organização do Estado*

Normas/valores

Estruturas organizacionais

Papéis

Regras

### DIMENSÃO DE GOVERNANÇA

*Legitimidade*

Papel atribuído ao Estado

“Responsabilidade” (accountability)

Acesso

Participação

Transparência

Representação

O nível de sistemas administrativos enfoca o ambiente de burocracias públicas que afetam os sistemas de apoio entre os ministérios que integram a administração pública de forma coerente e com padrões comuns. A natureza desses fatores ambientais também afeta profundamente o nível de desempenho dos funcionários públicos. A potência desses fatores terá uma influência significativa sobre a natureza dos sistemas burocráticos, especialmente sobre as atitudes e comportamentos dos burocratas na gestão de funções de todo o sistema, como pessoal, finanças e prestação de serviços ou gestão de funções econômicas fundamentais. A Caixa 2 mostra as variáveis examinadas em cada uma das dimensões de governança e institucional nesse nível.

## CAIXA 2. NÍVEL DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

No nível de sistemas administrativos, as seguintes variáveis são alvo de inquérito:

### DIMENSÃO INSTITUCIONAL

#### *Sistema de Pessoal do Setor Público*

Emprego

Remuneração

Carreira

Treinamento e Desenvolvimento

Condições de Trabalho

Estatutos de Servidor Público

Sistema Financeiro

Orçamento

Contabilidade e Auditoria

Licitações Públicas

Serviços Gerais

Marco Regulamentar Interno

### DIMENSÃO DE GOVERNANÇA

#### *Estado do Direito*

Regras universais

Igual aplicação de regras

Formulação e emendas de Regras

Reparação de prejuízos

Equilíbrio de poder/autoridade

Código de Ética

Serviço Público

Liderança

Eficiência

Eficácia

Profissionalismo

Qualidade do Serviço

### III. Enfoque Técnico-Setorial

A análise no nível técnico-setorial foca no ambiente das entidades setoriais responsáveis pela prestação de serviços ou no desempenho das principais funções econômicas. Nesse nível, aspectos setoriais-técnicos tendem a dominar a natureza da organização, o ambiente político, e a orientação profissionais dos funcionários em maior grau do que em outros níveis, com implicações para os perfis comportamentais dos funcionários públicos em questão. Os valores e expectativas predominantes dos grupos de clientes associados a um determinado setor desempenham um papel significativo em seu desempenho. Assim, as variáveis nesse nível relacionam-se com o papel do Estado em um determinado setor ou, em geral, na promoção do crescimento com equidade. Os dados sobre essas variáveis são, portanto, estudados sob a perspectiva da economia política da prestação de serviços para verificar quais grupos sociais se beneficiam dos serviços e quais não. O impacto dessas variáveis é sentido, não apenas na formulação de políticas macroeconômicas e setoriais, mas também nas organizações e redes organizacionais diretamente responsáveis pela entrega de políticas, projetos ou serviços específicos - macro, por exemplo, fiscal e monetário; e setoriais, como por exemplo, agricultura, educação ou saúde. A Caixa 3 mostra as variáveis examinadas em cada uma das dimensões institucionais e de governança nesse nível.



### CAIXA 3. NÍVEL TÉCNICO-SETORIAL

No nível técnico-setorial, as seguintes variáveis são alvos de investigação:

#### **DIMENSÃO INSTITUCIONAL**

##### *Setores*

Estratégias de desenvolvimento econômico

Normas de entidades setoriais

Estruturas de entidades setoriais

Habilidade e Capacidade Técnica

Habilidade e Capacidade gerencial

Sistemas de gestão Econômica

Programas e Projetos

#### **DIMENSÃO DE GOVERNANÇA**

##### *Papel do Estado*

Políticas macroeconômicas

Marco regulatório

Políticas setoriais

Carga dos custos

Beneficiários

Mobilização de recursos

Alocação de Recursos

## IV. Abordagens Para a Avaliação Institucional

As abordagens para diagnóstico e avaliações de entidades individuais para fins de capacitação ou desenvolvimento institucional podem geralmente ser agrupadas em duas categorias: **funcional** e **estratégica**. A **avaliação do ambiente institucional** constitui uma terceira categoria com foco em sistemas de administração pública, envolvendo grupos de entidades, sistemas de políticas públicas e seu ambiente<sup>3</sup>. As Avaliações do Ambiente Institucional Genéricas podem ser conduzidas de cima para baixo ou de baixo para cima. Em ambos os casos, os dados são coletados e processados em três níveis, pois a intenção é um diagnóstico abrangente do ambiente institucional e de como afeta o sistema de administração pública. As Avaliações do Ambiente Institucional de cima para baixo são reservadas para reformas abrangentes do serviço público em contextos que necessitam de mapeamento institucional e ambiental básico. As de baixo para cima, em contraste, destinam-se a focar em funções econômicas fundamentais onde a política flui entre entidades, ou em setores de serviços em que a interligação com clientes por entidades setoriais assume importância crítica.

Excluídos dessa tipologia são a abordagem econômica institucional e a abordagem comportamental das avaliações. Esta última se concentra nos perfis de valor, atitudinal e comportamental dos membros da organização e até agora têm tido uma penetração muito limitada no trabalho operacional que se conhece. O surgimento da nova economia institucional e a operacionalização de programas de pesquisa aplicada sobre Gestão, no entanto, mudaram essa tendência.

A **abordagem funcional** para avaliar instituições individuais examina sua capacidade de desempenhar funções organizacionais fundamentais como: formulação e implementação de políticas, gestão de recursos humanos e de operações, comunicação, coordenação, monitoramento e avaliação.

<sup>3</sup> World Bank Discussion Papers nº 252 do Africa Technical Department Series, 1994 para uma descrição completa das Avaliações Institucionais Ambientais.



**Abordagens estratégicas** focam nos sistemas de orientação das instituições como missão, marco jurídico, estruturas, papéis, metas, objetivos, planos, alocação de recursos, valores/normas e distribuição de poder e autoridade<sup>4</sup>. Ambas as abordagens favorecem o lado de entrada “inputs” das instituições e dão pouca ênfase às suas saídas “outputs” ou resultados em resposta às demandas ambientais dos clientes. Quando o ambiente é considerado em tais abordagens, é com base na forma como os “insiders” (agentes internos) o veem e nas suposições que fazem sobre ele. A **abordagem ambiental**, no entanto, enfatiza o lado da demanda das instituições inerentes à governança ou ao ambiente do cliente, como visto por pessoas de fora – focando primeiro nas necessidades do público que justificam a existência da instituição e o ônus dos custos entre os beneficiários. Os requisitos estabelecidos pelos clientes ou a detecção de impedimentos devido a falhas de governança tornam-se os fatores determinantes básicos para as saídas e resultados institucionais, que estão ligados aos fatores de entrada incluídos nas abordagens funcionais e estratégicas para avaliações institucionais<sup>5</sup>.

A **abordagem funcional** para avaliações de entidades individuais é essencialmente de cima para baixo e baseia-se numa orientação que se assemelha a um “gotejamento” (trickle-down). A **abordagem de gestão estratégica**, ao mesmo tempo em que reconhece a importância do ambiente organizacional e das partes interessadas “stakeholders”, só os aborda após os esclarecimentos de missão e objetivo, assim, de forma subordinada. A suposição por trás do fortalecimento da capacidade gerencial por meio de melhores práticas de gestão e estruturas organizacionais é que a maior produtividade no serviço público seguirá e assim também a qualidade das saídas (produtos/resultados). A orientação de entrada (insumos) leva a avaliações centradas em insumos organizacionais e gerenciais, em vez de saídas e resultados centrados no cliente. A validade da suposição que se assemelham a um “gotejamento” está cada vez mais sendo questionada no contexto das reformas na África Subsaariana (SSA) - principalmente por falta de evidências para corroborá-la. Além disso, dada à necessidade urgente da SSA de melhores saídas e resultados efetivos, especialmente nas áreas prestadoras de serviços da administração pública, as reformas do tipo “gotejamento” não são mais uma opção. A gestão eficaz da função central continua sendo uma necessidade, mas os esforços para “melhorar a burocracia” estão sendo deslocados por esforços para “instalar a **clientocracia**” para garantir que os clientes façam valer a sua opinião e que a instituição seja responsabilizada por responder às suas necessidades.

<sup>4</sup> Veja Max Iaccono, “Um Quadro Analítico para o Desenvolvimento Institucional e Reformas Estruturais”. Manuscrito inédito, junho de 1994; e Benjamin L. Crosby, Diretor da MSI, “Planejamento Estratégico e Gestão Estratégica: O que são e como são diferentes?”. Notas Técnicas do Projeto de Mudança de Política de Implementação da USAID, outubro de 1991.

<sup>5</sup> Esse atributo da abordagem ambiental é coerente com a avaliação da Economia Institucional das instituições, que também se concentra nos resultados (no nível operacional) e trabalha para trás por meio de interação, regras e a natureza física do meio ambiente. Ver L. Schroeder, op. cit.



A aceitação do desafio de prestação de serviços requer o equilíbrio da ênfase atual nos paradigmas de diagnósticos/reformas que favoreçam melhorias da gestão burocrática nos moldes da capacidade funcional e do planejamento estratégico, com mais atenção às saídas e resultados em consonância com as necessidades dos grupos de clientes relevantes. Essa mudança de paradigma começa com procedimentos de avaliação institucional que se baseiam na avaliação da qualidade do serviço no ponto de entrega seguido de uma cadeia de elos analíticos ascendentes em busca das causas funcionais ou estratégicas de baixo desempenho do serviço. No novo paradigma, mudanças e reformas fluem para cima no sentido de ajustar as práticas de organização e gestão aos requisitos estabelecidos no ponto de prestação de serviços. Isso significa que as normas estratégicas e funcionais terão de ser moduladas pelas normas de saída/serviço como critérios para orientar as reformas.

O novo paradigma de avaliação/reforma, centrado em dimensões da governança ambiental, clientes, demandas/expectativas- favorece uma compreensão completa das causas imediatas do fraco desempenho dos serviços em contextos específicos. Essas causas podem ser inerentes ao ambiente de governança ou podem constituir uma “desconexão” mais complexa com a sociedade civil. Essa desconexão, em particular, requer atenção, pois está ligada à falta de legitimidade e desempenho percebidos por parte das instituições de governança e setoriais. Essa falta de legitimidade e responsabilidade culturalmente enraizadas incentiva a sociedade civil, por sua vez, a diminuir as expectativas e exigir menos de sua governança e instituições setoriais. Para incorporar esses elementos necessários, o paradigma de avaliação/reforma proposto inclui explicitamente um mapeamento das instituições formais e “indígenas” (localmente endêmicas).

A análise ambiental e hierárquica (segmentada) permite que sejam estabelecidos vínculos causais entre unidades de prestação de serviços e causas ambientais (horizontalmente) por um lado, e por outro com níveis mais elevados no sistema de administração pública, como os administrativos ou político-estruturais (verticalmente). O conhecimento adquirido através desse processo complementa as conhecidas causas de baixo desempenho na gestão das principais funções da administração pública e do planejamento estratégico, que incluem estruturas organizacionais inadequadas, e seus desdobramentos em termos de procedimentos, comunicação, coordenação, sistemas de informação e incentivos de pessoal, entre outros.

A mudança de paradigma discutida acima favorece a avaliação institucional dos setores de serviços, daí a relevância da avaliação institucional para programas de Reformas do Setor Público ou focados no desenvolvimento de programas de desenvolvimento setorial. Conforme descrito anteriormente, as Avaliações de Ambiente Institucional (AAI), como metodologia genérica, pode focar em um ou todos os três níveis propostos do ambiente institucional (estrutural, administrativo ou técnico-setorial). Quando uma avaliação é realizada com a intenção de alcançar um amplo mapeamento dos determinantes ambientais do funcionamento do sistema de administração pública ou de uma função central que esteja vinculada tanto às funções administrativas em todo o sistema quanto à organização do Estado, a coleta e a análise de dados devem envolver todos os níveis. No entanto, quando a intenção é buscar uma compreensão das causas imediatas da má prestação de serviços e projetar medidas de capacitação que impactarão as entidades setoriais, as avaliações devem enfatizar o nível técnico-setorial focando os vínculos com as 13 funções administrativas em todo o sistema. Esta adaptação “customização” especial das AAI leva à configuração de Avaliações Institucionais Setoriais (AIS).

Os AISs prestam especial atenção à dinâmica institucional entre as entidades setoriais. Um AIS minucioso para um determinado setor que inclui diversas entidades precisará começar com avaliações de entidades individuais para desenhar perfis do marco legal e político de cada agência, bem como seu perfil organizacional e gerencial. Essas tarefas exigirão o uso das abordagens estratégicas e funcionais para as avaliações mencionadas anteriormente. Uma vez que essas avaliações estejam relacionadas a fatores ambientais, como a visão e expectativas dos clientes, bem como as interpretações do setor por partes interessadas, podem ser tiradas conclusões sobre o desempenho organizacional e gerencial global.

AISs específicas com foco em entidades setoriais ou ministérios também podem ser exigidas nos casos em que programas abrangentes de Reformas do Setor Público (RSP) estabelecem procedimentos de diagnóstico e reforma padrão para todos os ministérios

ou setores reformistas. Nestes casos, a reforma prossegue simultaneamente no sentido de cima para baixo e de baixo para cima. O impulso de cima para baixo inclui o quadro programático para a reforma governamental com ampla aplicabilidade, estabelecendo metas gerais de reforma, estratégias para sequenciar intervenções de reforma, cronogramas, recursos, procedimentos diagnósticos e relatórios de progresso. Esses programas reformistas abrangentes geralmente implicam a tomada de decisão centralizada para formalizar a adoção de estruturas e procedimentos reformados. A metodologia AIS oferece um processo de diagnóstico para entidades individuais que concilia os requisitos de políticas setoriais e iniciativas de capacitação com políticas e programas de Reformas do Setor Público (RSP) de abrangência sistêmica.

Um AIS realizado como parte de um programa abrangente de RSP fornece valiosos insumos de demanda do setor para permitir reformas relevantes de funções centrais em todo o sistema, como gestão central de pessoal, licitações/compras, marco regulatório, orçamento e gestão financeira, etc. Um AIS também se presta como um método diagnóstico adequado para determinar até que ponto as entidades setoriais podem se tornar autônomas de funções gerenciadas centralmente em todo o sistema. Pode, portanto, desempenhar um papel útil na concepção de estratégias de descentralização.

## V. Avaliação Institucional Setorial (AIS). O que é e o que produz:

Uma **Avaliação Institucional Setorial (AIS)** é um procedimento de diagnóstico e construção de consenso usado para projetar e planejar reformas institucionais/medidas de desenvolvimento ou capacitação, conforme exigido por um programa de desenvolvimento/investimento específico de um setor ou entidade setorial, ou para a melhora de seu desempenho. Também pode servir como ferramenta de diagnóstico em um determinado setor no contexto de um programa de reforma institucional de todo o setor público. Como o AIS se baseia na metodologia das AAI (Avaliações de Ambiente Institucional), ela tem características semelhantes, como descrito na Caixa 4.

### CAIXA 4. CARACTERÍSTICAS DE UMA AIS

- \* Baseia-se num processo grupal de diagnóstico participativo partindo de insumos de beneficiários e partes interessadas (stakeholders) coletados por meio de inquéritos ambientais que são realimentados a um grupo-amostra representativo dos beneficiários e partes interessadas.
- \* Embora seja orientado pelo governo e assistido por consultores, é particularmente apropriado que seja realizado simultaneamente com a preparação do projeto/programa para financiamento ou para um diagnóstico como parte de uma Pesquisa do Setor.
- \* Utiliza informações fornecidas por beneficiários e partes interessadas (stakeholders) de forma a construir consenso não apenas em torno de problemas setoriais e de uma visão comum, mas em torno de medidas corretivas e atribuições de responsabilidade em empreendê-las.
- \* Flui em sentido ascendente (de baixo para cima), partindo dos problemas sintomáticos no ponto de entrega de serviços ou produtos, para uma análise hierárquica baseada em

grupos utilizando dados de desempenho sobre: (a) capacidade funcional/estratégica do setor, (b) capacidade de gestão e (c) capacidade institucional geral.

\* Fornece elementos diagnósticos necessários para uma formulação de projeto/programa específico do setor, ou os elementos necessários para formular um programa de reforma administrativa em todo o setor público.

Para alcançar o consenso necessário sobre questões especificadas, esse processo de diagnóstico participativo depende necessariamente de um nível de participação intenso, que deve ser incorporado ao planejamento.

## VI. Plano de Ação

O produto final de um AIS é um Plano de Ação consensualmente desenvolvido contendo medidas e identificando os responsáveis para realizá-las em relação aos tópicos listados na Caixa 5.

### CAIXA 5. MEDIDAS DE MUDANÇA DO PLANO DE AÇÃO DE UM AIS

(a) Reformas que requerem mudanças fundamentais no desenvolvimento institucional/legal além do alcance do setor, mas que o afetam, geralmente tratados por programas abrangentes de reforma administrativa que se baseiam nesses insumos setoriais;

(b) Iniciativas de capacitação que podem ser realizadas dentro da alçada das entidades setoriais e que têm impacto imediato na melhoria do desempenho macro organizacional (desempenho funcional/estratégico) e de gestão geral (desempenho de gerenciamento de sistemas específicos do setor; desempenho de programas e gerenciamento de projetos).

A combinação de (a) e (b) fornece um elenco de ações planejadas e acordadas que contribuem para melhorar o desempenho institucional geral do setor.



## VII. Quando uma AIS é apropriada e como é conduzida

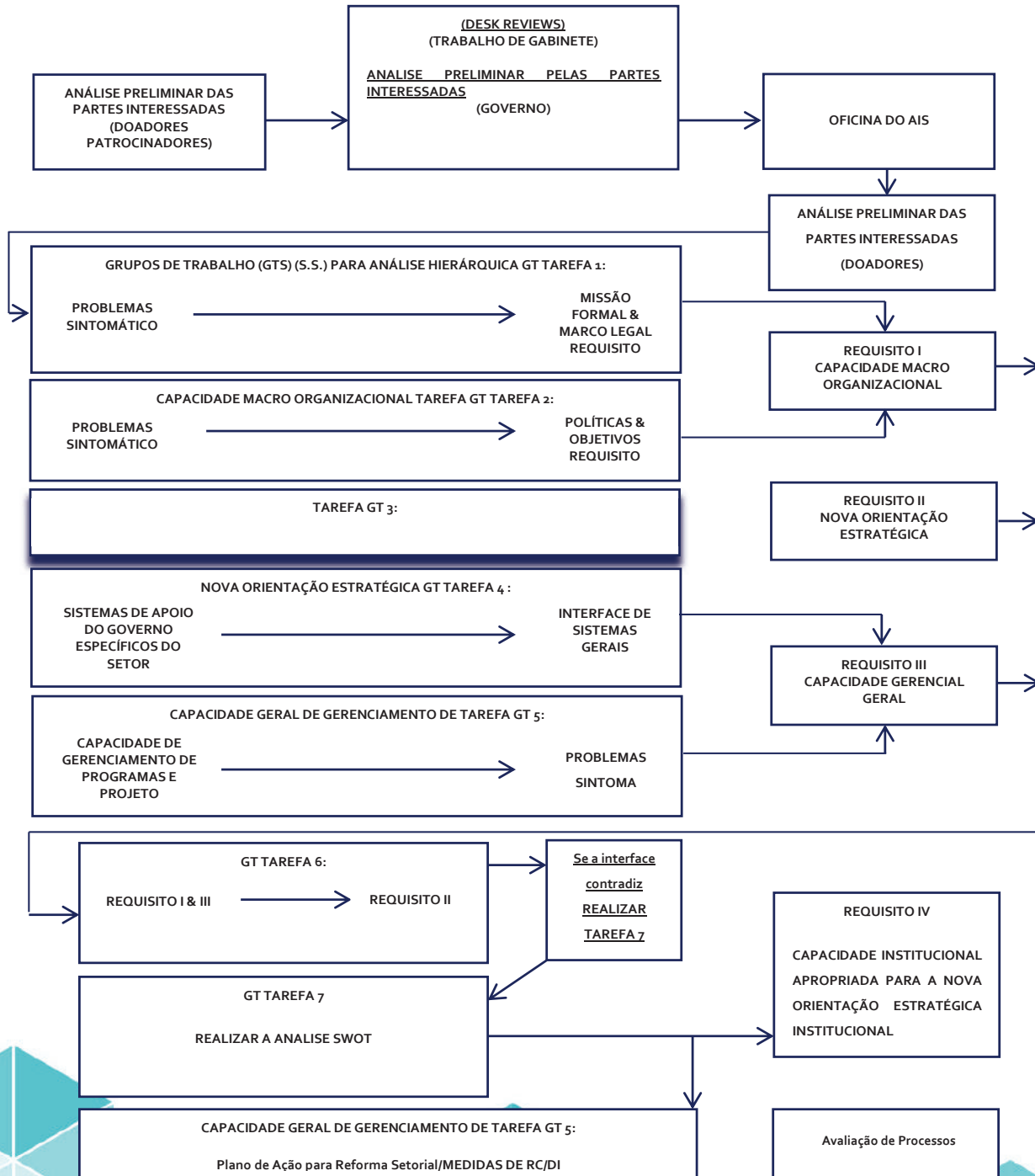
As AIS são apropriadas quando há um alto nível de compromisso com a mudança genuína por parte da liderança das entidades setoriais, tornando-as dispostas a aceitar um escrutínio minucioso da sua eficácia. Também deve permitir que gestores de nível médio e funcionários envolvidos, possam discutir abertamente, problemas institucionais de forma a predispor-lhes a assumir a responsabilidade pela mudança institucional. Essa situação geralmente ocorre quando investimentos setoriais e substanciais ou melhorias institucionais estão sendo planejados, ou quando uma reforma ao longo de toda a administração pública está sendo lançada.

As etapas a seguir são necessárias para um AIS genérico de um setor com no máximo duas entidades. Em setores com 3 ou mais entidades, como no caso do setor de educação do país Africano em questão, o AIS exigiu avaliações individuais de cada uma delas, complementadas por uma AIS simplificado, que no caso foi uma auditoria organizacional do Ministério de Educação.

Essas etapas devem ser sequenciadas e adaptadas para se adequarem a circunstâncias ou preferências específicas das entidades colaboradoras do governo beneficiário. A Figura 1 abaixo fornece um gráfico das etapas descritas. São necessários entendimentos com um interlocutor-chave (entidade/liderança) do setor ou unidade de supervisão/coordenação geral do setor, a fim de chegar a um acordo sobre os pontos contidos na Caixa 6. O planejamento detalhado da Oficina de Conclusão do AIS e apoio às atividades dos grupos de trabalho que realizam Trabalhos de Campo (TC) ocorrem simultaneamente. No entanto, pode ser útil levantar questões básicas relativas ao patrocínio da Oficina de Conclusão o mais cedo possível durante as discussões iniciais. Deve-se dar especial atenção à questão dos "JETONS (\$)" (Pro-Bono) para os participantes da Oficina, bem como a compensação pelo trabalho adicional pelos membros dos Grupos de Trabalho (GTs) quando realizado fora dos horários de expediente, assim como a identificação dos grupos que representam as partes interessadas<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Isto é uma exigência em muitos países em desenvolvimento, aonde os salários dos funcionários públicos são baixos.

**FIGURA 1: O AIS GENÉRICO**



## CAIXA 6. ITENS ABORDADOS EM PRIMEIRA DISCUSSÃO COM O PATROCINADOR<sup>7</sup>

- \* Estabelecer os limites institucionais do setor e identificar os principais *stakeholders* (como entidades governamentais, ONGs, doadores e empreiteiro-fornecedores).
- \* verificar o status da política setorial (estabelecida ou em transição).
- \* chegar a acordo sobre os princípios do SIA e sobre os termos e condições para realizá-lo (focal/coordenação de dirigentes, patrocínio, financiamento, calendário, *follow-up* etc.).
- \* chegar a acordo sobre a conduta de (a) trabalhos de campo (TC), (B) inquéritos setoriais de meio ambiente, (C) mapeamento de instituições formais e “indígenas/locais”, e (D) a oficina final da AIS.
- \* chegar a um acordo sobre a participação do doador/financiador do AIS, recursos necessários e apoio para a sua conduta.
- \* realizar um seminário de orientação sobre o conceito e método da AIS para participantes das revisões de campo e selecionar os grupos de trabalho.

<sup>7</sup> Ao contrário das pesquisas cliente/beneficiário, que examinam usuários de um determinado serviço público, as pesquisas realizadas a respeito de stakeholders coletam insumos de funcionários públicos prestadores de serviços ou envolvidos em funções de apoio que permitem a prestação de serviços e representantes de stakeholders das entidades setoriais, juntamente com uma pequena amostra de beneficiários. Os resultados dessas pesquisas são então devolvidos aos participantes do Workshop SIA, que geralmente incluem aqueles que respondem ao inquérito.

## VIII. “Desk Reviews”: Trabalho de Gabinete (TG)

Os Trabalhos de Gabinete (TG) são realizados pelas organizações patrocinadoras ou consultores que apoiam os AIS e coletam informações documentais relevantes para o processo. Eles incluem contribuições analíticas específicas do ponto de vista de especialistas sobre questões técnicas substantivas, como as incluídas na Caixa 7.

Os TGs são particularmente apropriados para prover insumos à avaliação e ajudam na revisão da estrutura, estratégias, sistemas, alocação de pessoal assim como capacidade funcional. Os patrocinadores podem ser portadores de informação pertinente sobre políticas setoriais. Embora esta informação possa ser de melhor qualidade e mais precisa do que aquela gerada localmente, ela não deve deslocar ou desprezar a informação gerada pelos Grupos de Trabalho (GTs) locais durante a etapa preparatória do AIS.

Os Grupos de Trabalho Preparatório podem consultar as fontes dos TGs, mas os consultores que apoiam o processo devem assegurar que estas fontes não estabeleçam a tônica das indagações e a chuva de ideias (“brainstorming”) necessária, permitindo aos grupos de trabalho (GTs) chegarem às suas próprias conclusões e diagnóstico.

### CAIXA 7 TÓPICOS PARA O TRABALHO DE GABINETE (TG)

\* Perfil setorial, reunindo informações relevantes sobre estrutura setorial, estrutura de políticas, gestão financeira, padrões de investimento e alocação de recursos, geralmente disponíveis na sede do patrocinador.

\* Mapeamento Institucional de instituições formais e locais/informais relevantes e definição de hipóteses para explorar os níveis atuais de desconexão/ligação entre instituições formais e locais/informais.

\* Hipóteses e instrumentos para uma AIS, incluindo inquéritos de usuários/beneficiários/stakeholders do serviço. (Feito em coordenação com informações tanto do Mapeamento Institucional do Desk Review e dos Inquéritos).

## IX. Os “Field Reviews” Trabalho de Campo (TC)

Grupos de trabalho designados (GTs) representando partes interessadas e beneficiários do setor coletam dados e realizam chuvas de idéias “brainstorms” sobre temas acordados que são relevantes para o diagnóstico, gerando informações necessárias para as tarefas do grupo de trabalho no Workshop final. A adesão dos grupos de trabalho deve ser negociada com lideranças setoriais para garantir que (a) estejam incluídos os gestores de nível superior e médio; (b) todas as entidades setoriais estejam representadas; e (c) o acesso seja facilitado às melhores fontes possíveis para as informações exigidas por cada grupo de trabalho. As descobertas de estudos recentes ou em andamento de patrocinadores ou governamentais sobre o setor devem ser disponibilizadas aos grupos de trabalho. As revisões de campo devem incluir entre 4 e 6 grupos de trabalho preparatórios selecionados entre os *stakeholders* e beneficiários que assumirão a responsabilidade pela reforma ou pela ação de capacitação. As tarefas dos Grupos de Trabalho de Campo estão descritas na Caixa 8.

A qualidade do trabalho preparatório durante a etapa de Trabalho de Campo determinará, em última instância, a qualidade da informação para a Oficina; é, portanto, provavelmente determinará também a qualidade do resultado da Oficina. Além da liberdade sem restrições para contribuir com suas opiniões sobre o diagnóstico institucional, os participantes dos grupos de trabalho da Field Review (Trabalho de Campo) também devem trazer para a tarefa certo conhecimento dos processos diagnósticos. Espera-se que eles façam uma chuva de idéias “brainstorming” com base em informações que coletaram de diferentes fontes, e sejam desencorajados de reciclar produtos de consultores externos.

## CAIXA 8. TAREFAS PARA TRABALHO DE CAMPO (TC)

\* Um ou mais grupos (GT1 e GT2) são encarregados de identificar, discutir e desenvolver um perfil sobre problemas sintomáticos setoriais no ponto de entrega de serviços, a partir da perspectiva conjunta dos beneficiários e dos stakeholders internos e externos (às agências). Os GT1 e GT2 validam e definem detalhadamente o inventário institucional de mapeamento de instituições formais e locais/informais, iniciado primeiramente na etapa do Trabalho de Gabinete “Desk Review”. Os GT1 e GT2 definem sugestões/exemplos de mecanismos culturalmente definidos para melhorar a produtividade, a prestação de contas e a legitimidade do setor, para apresentação à Oficina do AIS.

\* Com insumos do Trabalho de Gabinete “Desk Review” sobre (a) características funcionais e estratégicas da missão, visão, estrutura jurídica do setor; e (b) política, objetivos, funções substantivas, estrutura e alocação de recursos- os membros do GT3 são encarregados de delinear um Perfil Macro Organizacional do setor.

\* Com a facilitação de um especialista/consultor em gestão, o GT4 desenvolve um Perfil de Gestão de Sistemas do setor, incluindo uma descrição de: (a) a gestão de sistemas de apoio específicos do setor (pessoal, contabilidade, auditoria, orçamento, compras/logística); (b) a interface entre sistemas de apoio geral e ao do setor específico; e (c) programa de investimento setorial e gerenciamento de projetos.

\* Um Grupo Focal Setorial reunirá representantes de cada uma das entidades setoriais e dos principais “stakeholders” externos para fornecer coordenação inter-entidades e avaliar as necessidades de desenvolvimento do setor.



Cada grupo de Trabalho de Campo (GTC) "Field Review" recebe instruções específicas para garantir que, ao final de seus períodos de trabalho (aproximadamente 12 sessões de trabalho durante um período de 4 a 6 semanas), eles terão resumos preparados para cada tarefa a ser apresentada e postada para discussão plenária na Oficina. O trabalho de campo também serve para reunir interessados e beneficiários propensos a participar da Oficina AIS. O trabalho de campo deve, portanto, permitir uma compreensão comum do processo AIS e habilidades básicas de diagnóstico e análise de problemas para facilitar a realização de tarefas da Oficina. Um elemento de treinamento *impartido* por assessores é, portanto, necessário como parte do trabalho de campo.



## X. Inquéritos Ambientais Setoriais

Inquéritos Setoriais são realizados paralelamente ao Trabalho de Campo. Eles refletem um conjunto de hipóteses e variáveis acordadas de antemão, cobrindo valores, percepções e atitudes de funcionários das entidades/órgãos setoriais e uma amostra de beneficiários finais (inclusive os participantes da Oficina final do AIS. Hipóteses que orientam o Inquérito são extraídas das variáveis contidas no marco conceitual para a análise como descrita na Caixa 3 sobre o nível Técnico-Setorial. Se entidades locais são incluídas no inquérito, hipóteses apropriadas são também formuladas<sup>8</sup>.

Estas hipóteses geralmente referem-se a:

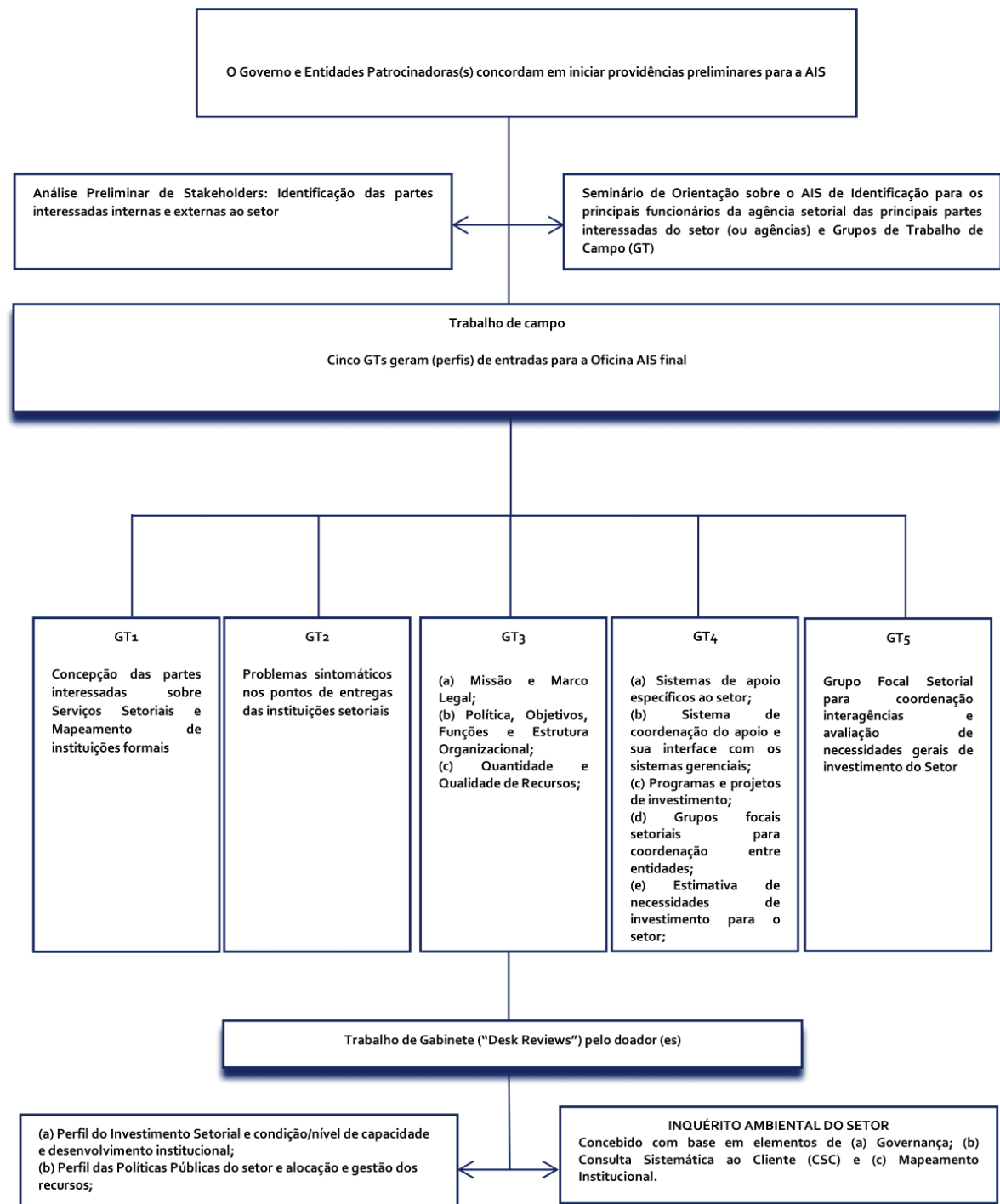
- \* Expectativas e acesso pelos beneficiários e partes interessadas (stakeholders)
- \* Situação geral da prestação de serviços setoriais e o desempenho de sistemas de gestão operacional, incluindo aqueles que mobilizam e alocam recursos;
- \* Desempenho do marco regulatório do setor e equidade da carga de custos;
- \* Acesso, participação, transparência, equidade e coordenação interagências;
- \* Efetividade da liderança, estabilidade e confiança; e
- \* Perspectivas e compromisso com a mudança.

<sup>8</sup> Os Inquéritos enriquecem muito o AIS, entretanto devido ao seu custo e à necessidade de processar e incorporar seus resultados, podem ser dispensados, simplificando o AIS.





**FIGURA 02. CONVÊNIO GOVERNAMENTAL E ANÁLISE DE PARTES INTERESSADAS**



## A Oficina do AIS

A Oficina do AIS baseia-se nos resultados dos trabalhos de Gabinete e de Campo. Seu objetivo principal é sintetizar, priorizar e analisar as informações desenvolvidas e ir o mais longe possível na construção de consenso em torno das principais ações de mudança a serem realizadas no setor, para sua melhoria ou preparação para um amplo programa de investimento setorial. A Oficina do AIS leva o processo diagnóstico desde a etapa de coleta de informações, através da análise hierárquica para diagnóstico e reavaliação da estratégia setorial, até uma estratégia de mudança consensual e um plano de ação acordado para reforma e/ou capacitação institucional.

Por meio desse processo de oficina participativa, surgem ações estratégicas de mudança de forma que garanta não só a validação do diagnóstico setorial, mas também a sua apropriação pelos participantes e a alta probabilidade de efetiva implementação. Além disso, os grupos preparatórios que trabalharam juntos irão, durante a Oficina, consolidar-se em grupos de trabalho que realizarão as tarefas de mudança institucional, tornando-se assim energizados e focados nas mudanças setoriais necessárias.

Uma oficina padrão do AIS é um evento em regime residencial intensivo de uma semana, reunindo aproximadamente 50 participantes, incluindo todos os membros dos grupos de trabalhos preparatórios. Também participam representantes das principais entidades governamentais que desempenham funções de apoio ao setor (Ministério da Fazenda, Entidades Centrais de Pessoal e Licitações, e Órgão Central de Reforma do Serviço Público). O planejamento da oficina é realizado por um Comitê Gestor, presidido por um alto funcionário da principal entidade setorial, e pode incluir representantes das principais entidades de doadores e financiadores do setor que patrocinam o AIS.

Para garantir o controle da Oficina pelos participantes locais, as sessões plenárias devem ser presididas por altos funcionários públicos ou por representantes das partes interessa-

das, e o consultor de “facilitação” deve ser selecionado pelo Comitê Diretivo. Embora cada Oficina deva ser personalizada para as circunstâncias locais, todos devem minimizar o tempo gasto em sessões plenárias e favorecer o trabalho dos GTs.

Como regra geral, o objetivo da Oficina AIS é elaborar um Plano de Ação captando os resultados das estratégias de mudança surgidas das análises hierárquicas e do SWOT. As atividades da oficina são determinadas por tarefas dos grupos de trabalho (GTOs), cujos resultados são vetados em plenário. O Comitê Diretivo garante que todo o processo seja mantido no caminho certo e dentro do prazo. A Oficina começa com apresentações sobre resultados de:

- \* Trabalho de Gabinete (Desk Review)
- \* Trabalho de Campo (Field Review);
- \* Inquérito Setorial.

Na eventualidade de que o perfil dos problemas sintomáticos do setor identificados pelos GT 1 e GT2 da Figura 2 sejam muito numerosos e se tornem difíceis de gerir, a primeira tarefa da Oficina é a de sintetizar e priorizá-los, para em seguida serem referendados pelo plenário da Oficina.

Os Grupos de Trabalho da Oficina (GTO) são de composição mista selecionados no início da mesma que tem como propósito levar a cabo as tarefas, que requerem deles certa capacidade analítica e informação sobre as entidades setoriais extraída dos trabalhos de campo. Normalmente, a Oficina terá cinco GTOs de no máximo dez membros cada. A participação nos GTOs é mediante um processo de auto-seleção. Pretende-se que a con-



figuração dos GTOs seja diferente da dos GTs dos trabalhos preparatórios, permitindo uma representação institucional mista em cada GTO. O Comitê Diretor da Oficina pode, no entanto, redistribuir os membros dos grupos caso o equilíbrio desejado não seja alcançado com base na auto-seleção. Os GTOs realizarão as seguintes tarefas indicativas<sup>9</sup>.

**Tarefa do GTO 1:** Relacionar a informação prevista pelo GT1 (do Trabalho de Campo) e GT2 sobre problemas sintomáticos do setor aos seguintes elementos do perfil Macro-organizacional gerado pelo GT3: missão setorial/política pública e marco legal, determinando se o setor persegue a correta missão/política pública e marco legal, e identificando a real/formal missão e política pública e marco legal do setor. O produto desta tarefa se resume no Perfil 1 sobre a real missão e marco legal.

**Tarefa GTO 2:** Relacionar informações de GT1 e GT2 aos seguintes elementos do Perfil Macro-organizacional gerado pelo GT3: estruturas organizacionais, objetivos, funções e alocação de recursos determinando se o setor tem a correta orientação e estratégia de organização e recursos. O produto desta tarefa consiste do perfil 2 sobre a real organização do setor e o desempenho de seus recursos.

Ao combinar os resultados das Tarefas dos Grupos GTO1 e GTO2, o plenário da Oficina chegará a um consenso sobre a Capacidade Macro-organizacional do setor; que é o **Requisito I** para a eficácia institucional do setor. A avaliação do desempenho Macro-organizacional é feita relacionando ao mais alto nível de organização institucional (macro causas) a elementos concretos do desempenho de produção/resultados, como evidenciado em problemas sintomáticos (micro consequências). O salto entre os dois pode ser percebido como muito grande, especialmente na ausência de muitos fatores intervenientes ainda não abordados. As Tarefas dos GTOs 3 e 5 se voltam para esses fatores, que têm a ver com orientação estratégica e desempenho gerencial.

<sup>9</sup> Um trabalho adicional de desenho da Oficina será necessário para adaptar as tarefas assim como as realizadas pelo plenário. Além de informação gerada pelos GTs durante o Trabalho de Campo, os GTOs poderão também valer-se de informação gerada pelos Trabalhos de Gabinete e o Inquérito Setorial.

**Tarefa do GTO 3:** Tendo chegado a uma conclusão sobre o nível de desempenho macro organizacional para o setor, a Oficina está pronta e seus participantes geralmente ansiosos para revisitar sua missão e orientações estratégicas, que constitui o **Requisito II**. A Tarefa 3 envolve os cinco grupos na redefinição da missão e estratégia do setor com base na análise realizada até agora. A formulação de estratégia/missão é altamente prescritiva e baseada nos elementos discutidos nas tarefas I e 2. O cumprimento do **Requisito II** sobre orientação estratégica responde à pergunta sobre a Macro organização correta para o setor em termos de sistemas de orientação e estratégia organizacional/de recursos.

**Tarefa GTO do 4:** Com base nos elementos (a) e (b) do Perfil de Gestão de Sistemas desenvolvido pelo GT<sub>4</sub>, discutir e analisar a interface entre sistemas/procedimentos de apoio próprios do setor e sistemas de gestão governamental- determinando o nível real de desempenho de gestão de sistemas do setor<sup>10</sup>.

**Tarefa do GTO 5:** Com base nas informações fornecidas pelo GT<sub>1</sub>, GT<sub>2</sub> e o elemento (c) do perfil de Gestão de Sistemas desenvolvido pelo GT<sub>4</sub>, analisar e discutir a capacidade do setor de gerenciar programas de investimento e projetos – determinando o nível real de desempenho de programa de investimento/gerenciamento de projetos do setor.

Ao combinar os resultados das Tarefas GTO<sub>4</sub> e GTO<sub>5</sub>, o plenário da Oficina chegará a um consenso sobre a Capacidade Geral de Gestão do Setor, que é o **Requisito III** para a efetividade do setor institucional.

As Tarefas GTO 1 e GTO<sub>2</sub> provavelmente causarão alguma perplexidade e tensão entre os grupos de trabalho, pois é compreensivelmente difícil vincular problemas sintomáticos a políticas, estrutura legal e à missão, estrutura organizacional e recursos. É através dessa tensão, porém, que as GTs passarão a compreender a essência das implicações institucionais do desempenho setorial, colocando-as no caminho certo para a identificação da ação de mudança necessária.

<sup>10</sup> A sequência analítica do GTO/GT e as tarefas do plenário da Oficina é: Perfis descritivos, GTs ->real desempenho, GTOs-> avaliação de capacidade pelo plenário.

Alternativamente, a missão/estratégia do setor pode ser revisitada após a Oficina avaliar o nível de desempenho da gestão geral do setor (após as tarefas GTO<sub>4</sub>, GTO<sub>5</sub>). Essa opção é menos desejável, pois idealmente os requisitos de gestão do setor devem ser determinados por sua orientação estratégica prescrita.

A execução da gestão de sistemas é determinada, por exemplo, pela forma como as normas orçamentárias em todo o sistema são traduzidas e adaptadas a normas orçamentárias específicas do setor. O mesmo também se aplicaria a funções como gestão de pessoas, compras, etc.

**Tarefa do GTO 6:** Esta tarefa consiste em relacionar as conclusões que apoiam os **Requisitos I e III** aos do **Requisito II** para chegar a um consenso sobre a **Capacidade Institucional Global do setor**. Se a Capacidade Macro-organizacional e a Capacidade Geral de gestão não forem consistentes com a nova missão, então uma análise estratégica detalhada é necessária para identificar medidas específicas em relação aos elementos de perfil.

**Tarefa do GTO 7** consiste em realizar uma análise de SWOT (pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças) dos resultados de perfil das Tarefas GTO 1, 2, 4 e 5. Essa análise de SWOT preparará então a Oficina para identificar medidas específicas para o Desenvolvimento Institucional e Reforma do Setor (DI/R) e/ou Reforço de Capacidade (RC) que fornecem as bases para um plano de ação para a mudança. A GTO7 é bem trabalhosa, pois envolve revisão dos perfis preparados na GTO 1, 2, 4 e 5. Em função da capacidade de cada Oficina de trabalhar eficientemente- e o nível de cansaço dos seus membros – outra Oficina talvez seja necessária para levar a cabo esta tarefa. Esta segunda Oficina, talvez possa ser combinada com a montagem do Plano de Ação para a Mudança que segue.

### Figura 3 apresenta as tarefas e produtos sequenciados realizados na Oficina AIS

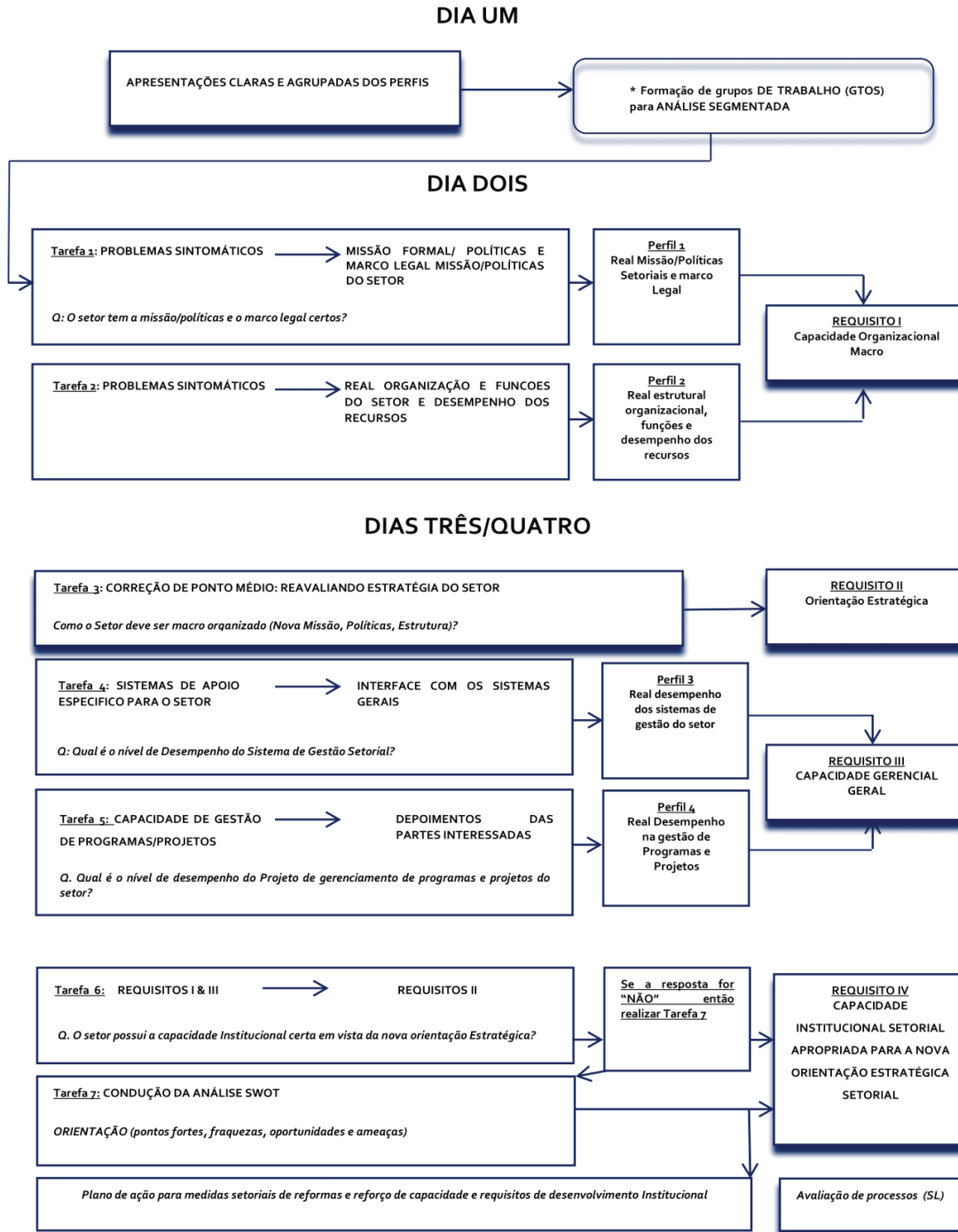
As medidas de DI/R e RC serão identificadas examinando cada elemento dos cinco perfis que emergem das Tarefas GTO 1 - 5, e determinando se constitui ou não uma força (F), fraqueza (FR), oportunidade (o) ou ameaça (A); e assim determinando qual medida específica de DI/R ou RC é apropriada para provocar a alteração necessária para corrigir um ou mais dos fatores de perfil do diagnóstico. Por exemplo, se um determinado fator representa uma clara força do setor, a ação recomendada seria proteger e preservar esse fator. Da mesma forma, se o fator é uma fraqueza, ele precisaria ser fortalecido, e se for um impedimento, ele precisaria ser removido. A matriz resultante fornece a base para o plano de ação. A Figura 4 fornece uma abordagem matricial para a análise SWOT.

Como é improvável que as Oficinas de AIS cheguem a ser concluídas com um plano de ação consolidado e coerente (devido ao tempo necessário), as medidas de DI/R e RC identificadas pelos grupos de trabalho são encaminhadas ao Comitê Gestor, que ao final da Oficina se transforma em um Comitê De Reforma Institucional Setorial (Grupo Focal Setorial). Este Comitê, então, associa-se as representantes de patrocinadores e/ou financiadores no processo de elaboração ou avaliação de programas de investimento (PIS) em todo o setor. A primeira tarefa do Comitê é revisar ou elaborar um plano de ação com base no resultado da Oficina, que pode também incluir uma avaliação do processo realizado de acordo com a abordagem de Aprendizagem Estruturada<sup>11</sup>. Esta avaliação dá continuidade ao monitoramento realizado da primeira experiência da AIE, registrada no "World Bank Discussion Papers n. 252" referido acima e deve gerar informações para ajudar a avaliar o valor desses procedimentos.

A Tarefa GTO 7 é bastante trabalhosa, pois envolve a revisão dos perfis preparados nas tarefas 1,2, 4 e 5. Com base na capacidade de cada oficina de trabalhar de forma eficiente e do nível de fadiga dos membros, uma oficina à parte pode ser necessária para realizar este exercício. Esta segunda oficina pode ser combinada com o detalhamento do Plano de Ação que corresponde à próxima e última etapa do AIS.

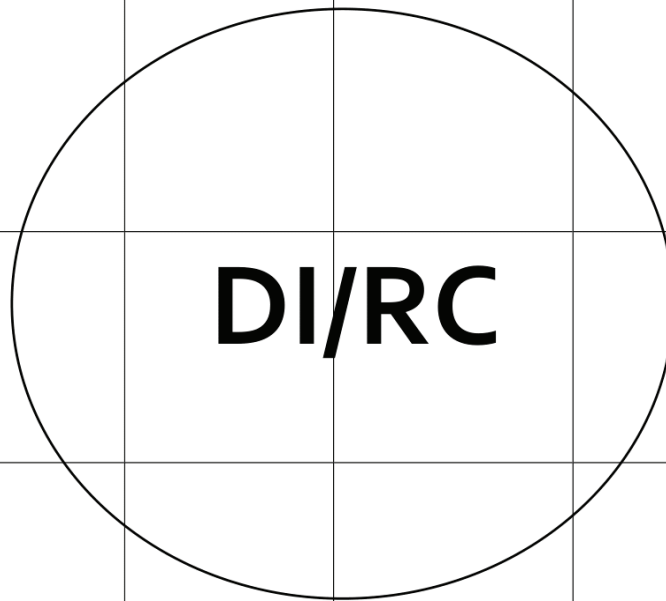
<sup>11</sup> "Aprendizagem Estruturada" é uma técnica semelhante à pesquisa de ação aplicada no Banco Mundial outrora sob a supervisão da Vice-Presidência Central para o Desenvolvimento Ambientalmente Sustentável para monitorar operações inovadoras, formulando e testando certas hipóteses sobre as relações entre certas novas características na elaboração do projeto e qualidade do projeto e a sustentabilidade da implementação. Para uma explicação completa da metodologia, consulte Arturo Israel. 1993. "Programa de Aprendizagem Estruturada". Nota inédita. Departamento de Transporte, Água e Desenvolvimento Urbano. Washington, D.C., Banco Mundial.

**FIGURA 3. A OFICINA DA AIS**



**FIGURA 4. ANÁLISE “SWOT” DOS PERFIS INSTITUCIONAIS**

Fatores do Perfil Institucional	PONTOS FORTES	FRAQUEZAS	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Missão/Políticas e Marco Legal/ 1. 2. 3. 4. 5.				
Organização, Funções & Recursos 1. 2. 3. 4. 5.				
Sistemas de Gestão Setorial 1. 2. 3. 4. 5.				
Gerenciamento de Programas e Projetos 1. 2. 3. 4. 5.				
Desempenho Institucional Geral 1. 2. 3. 4. 5.				



Nota:

DI = Medidas de Desenvolvimento Institucional (por exemplo, esclarecimento de regras e papéis)

R = Medidas de reforma (por exemplo, mudança do Marco Legal)

RC = Medidas de Capacitação (por exemplo, desenvolvimento de habilidades)



### APLICAÇÃO DO MODELO AIS AO SETOR DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL

O setor do Meio Ambiente apresenta um desafio particular devido à complexidade institucional e organizacional envolvendo entidades dos governos federal, estadual e municipal assim como organizações internacionais e o setor privado e não governamental. Esta complexidade se dá devido à interface entre estas entidades e a coordenação das respectivas ações. Por outro lado, devido à controvérsia associada ao controle das mudanças climáticas, agrega-se a contestabilidade das políticas públicas do meio ambiente e as vicissitudes de seu financiamento. No caso do Brasil esta complexidade institucional se dá devido ao papel do financiamento internacional flutuante de programas para o meio ambiente, que envolve também o setor da política externa e de cooperação internacional, como o Ministério de Relações Exteriores, O Ministério do Planejamento através da Secretaria de Assuntos Internacionais, o Ministério de Ciência e Tecnologia, que abriga a Comissão Nacional sobre Mudanças Climáticas e os Ministérios do Meio Ambiente, que abriga o Instituto do Meio Ambiente, e do Planejamento. Estas entidades se reúnem no Grupo de Trabalho de Avaliação de Projetos e Programas Ambientais. A esta complexidade institucional se agrega a complexidade normativa, devido aos múltiplos dispositivos constitucionais e legais sobre a matéria. Por exemplo, a Constituição Federal nos seus artigos 21, 22, 23, 24, 25, 29 e 30, distribui responsabilidades de caráter ambiental entre as unidades da federação, como Estados e Municípios e o Governo Federal. O dispositivo legal representado pela Legislação Ambiental, especialmente no tocante ao desmatamento e uso de terras na Amazônia é parte importante deste marco legal. Acrescenta-se à complexidade institucional horizontal, a complexidade vertical dado aos inúmeros níveis de autoridade e atribuições de execução que se impõem na implementação de qualquer política pública do setor. Em virtude do financiamento internacional de inúmeros programas na área ambiental deve acrescentar-se a interface entre este complexo institucional com organismos internacionais ou representantes no Brasil dos governos doadores e colaboradores, como no caso dos programas de proteção da Selva Amazônica. Se incorporarmos a dimensão política deste setor, haveria que considerar a dinâmica relacionada como as inúmeras entidades que representam setores produtivos e de interesses sociais privadas, como as ONGs, que contestam as ações do governo e mobilizam mecanismos judiciais para acionar na justiça as respectivas entidades governamentais. Não deve ficar por fora desta caracterização, o considerável custo transacional de todas as operações que envolvem entidades governamentais Brasileiras, devido ao seu pendur burocrático, que requer inúmeros passos processuais. O marco descritivo e analítico que a Avaliação Institucional Setorial (AIS), proposta neste Manual, oferece uma modalidade de ordenamento desta complexidade que permite o seu melhor entendimento e introdução de programas de transformação institucional, organizacional e de políticas públicas do setor ambiental para o seu melhor desempenho.

## XI. CONCLUSÃO

A metodologia do Manual aqui apresentada é evidentemente detalhada e trabalhosa no seu planejamento e execução. Isto se deve, por um lado à complexidade institucional, comportamental, ambiental e organizacional dos setores governamentais aos quais é aplicada e por outro ao caráter participativo do método e seu acompanhamento rigoroso. Optou-se por uma apresentação exaustiva, cobrindo todos os itens a serem incluídos, daí a sua dimensão e complexidade. Entretanto ao ser aplicado a casos específicos e dependendo dos recursos disponíveis para sua aplicação, a metodologia pode ser consideravelmente reduzida, resultando em menos complexidade e menor custo de execução. Por outro lado poderá sofrer diversas modificações ao ser adaptada às particularidades do setor avaliado e de sua especificidade institucional e organizacional. A metodologia tem um caráter modular e flexível, prestando-se a esta adaptação. Visualiza-se também a sua modificação e aperfeiçoamento na medida em que for aplicada em variados setores.

# AGRADECIMENTOS

Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP)

Ao falecido Assistente de Pesquisa Angelous Mrope, que trabalhou com o autor no desenvolvimento desta metodologia e sua aplicação a países clientes do Banco Mundial. À consultora Renata Gomes agradecemos pela sua valiosa colaboração na revisão do texto inicial deste manual.