

**SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE
(SIMEC): USOS E IMPACTOS NA CULTURA ADMINISTRATIVA NO MUNICÍPIO
DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**

Gabriela Spanghero LOTTA¹

Gabriel da Silva FARIAS²

Everson Rodrigues RIBEIRO³

RESUMO: A relevância dos insumos informacionais para subsidiar processos de tomada de decisão em organizações públicas motivou a construção de sistemas da informação, de modo a sistematizar informações estratégicas e facilitar seu fluxo entre órgãos governamentais, beneficiando a eficiência e a eficácia de políticas executadas pelo governo. Este trabalho se propõe a analisar os impactos decorrentes da utilização de um desses sistemas – o SIMEC – no âmbito da administração pública, buscando melhor compreendê-lo através da literatura especializada e de um estudo de caso realizado no município de São Bernardo do Campo.

PALAVRAS CHAVE: Políticas públicas. Gestão municipal. Avaliação e monitoramento.

Introdução

A avaliação corresponde a uma das fases do "processo de políticas públicas" (*policy making process*), a qual tem apresentado crescente importância, de forma geral, desde meados da década de 1970 com o advento dos processos de reforma do Estado e a ascensão do gerencialismo. Se faz premente afirmar, contudo, que apenas na década de 1990 democracias ocidentais e particularmente a América Latina viriam a testemunhar a busca pelo fortalecimento da "função avaliativa" na gestão governamental (FARIA, 2005). Respaldados pela necessidade de "modernização" na prestação de serviços públicos e motivados por elementos conjunturais e estruturais como a contenção do gasto público e o enxugamento da burocracia pública, respectivamente, os governos latino-americanos conferiram papel de destaque à avaliação enquanto mecanismo instrumental para a realocação de recursos - alocação racional de modo a beneficiar qualitativamente os serviços providos pelo Estado (OLIVEIRA, 2013).

¹ UFABC - Universidade Federal do ABC. Santo André – SP – Brasil. 09210-580 - gabriela.lotta@ufabc.edu.br

² Graduando em Ciências e Humanidades. UFABC - Universidade Federal do ABC. Santo André – SP – Brasil. 09210-580 - gabri.s.farias@gmail.com

³ Graduando em Ciências e Humanidades. UFABC - Universidade Federal do ABC. Santo André – SP – Brasil. 09210-580 - everson.rodrigues@aluno.ufabc.edu.br

É nesse contexto que são dadas as condições para a construção e a implementação do SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - utilizado para minimizar problemas e conferir maior dinamismo ao relacionamento entre Ministério da Educação e Secretarias Municipais de Educação. O presente trabalho pretende realizar uma abordagem analítica da construção e do funcionamento do sistema, buscando entender seus impactos na esfera da burocracia pública e no atendimento de demandas à população, materializados na forma de políticas empreendidas pelo Estado. A pesquisa foi desenvolvida sob uma metodologia de análise qualitativa, compreendendo o levantamento de informações relacionadas ao sistema, estudo acerca do SIMEC e de suas estruturas, além de entrevista com membro pertencente ao corpo técnico da gestão municipal de São Bernardo do Campo, de modo a compreender vantagens e desvantagens que decorrem da utilização do sistema.

Avaliação e monitoramento: da construção de sistemas às características da mensuração

Expressão material de uma quebra de paradigma no que diz respeito ao processamento da informação, o primeiro computador eletrônico foi inventado no ano de 1946. Concebido pela motivação da concretização de expectativas relacionadas à otimização de processos e resolução de problemas de forma rápida e eficaz, o que se seguiu à invenção foi a estruturação, desenvolvimento e ampliação de redes de telecomunicações e a franca ascensão do campo de ciências da informação, que tem por objeto o estudo dos processos de transformação de dados em conhecimento.

São notáveis os impactos causados pela mudança de paradigma. Fresneda (1998) aponta para algumas expressões dessa transformação em organizações privadas, como o incremento à produtividade, a reengenharia, a opção por formas criativas e diferenciadas de se fazer negócios especialmente no que diz respeito à área de serviços dirigida a clientes e o uso intensivo de tecnologias da informação e comunicação (TICs). Esse conjunto de modificações marca um

[...] drástico e rápido processo de reorientação e reestruturação, tendo em vista que os modelos organizacionais existentes (idealizados há mais de 100 anos) se exauriram, não gerando respostas satisfatórias às necessidades e expectativas da sociedade moderna. (FRESNEDA, 1998, p.71).

Este processo de reorientação traz como característica marcante a preponderância da informação como recurso estratégico (FRESNEDA, 1998). Ganhando papel de centralidade não só na iniciativa privada, recursos informacionais e tecnologias voltadas para a aquisição,

armazenamento, processamento e transmissão dos mesmos foram absorvidos ao longo do tempo por instituições públicas, tornando-se elementos de grande importância também nessas organizações.

Para além das descrições que dão conta de enunciar a exaustão dos modelos organizacionais então existentes e apontar para a crescente importância dos recursos informacionais como ativo estratégico em um modelo de gestão pública consonante com a modernidade, possui grande pertinência a ressalva capaz de explicar o contexto no qual essas mudanças são operadas, dando origem ao que se convencionou chamar **gerencialismo**. Tais transformações encontram-se situadas historicamente na década de 1970, na qual governos de países avançados iniciam um processo de reforma do Estado, redefinindo o escopo e a natureza de sua ação em questões relacionadas ao desenvolvimento e a promoção de serviços públicos. Privatizações de empresas estatais e políticas de contenção de gastos são expressões desse novo *modus-operandi* de enfoque gerencial, manifesto especialmente nos governos de Margareth Thatcher (Grã-Bretanha, 1979) e Ronald Reagan (EUA, 1980).

Nesse contexto, indica Oliveira (2013), processos de avaliação eram essenciais “[...] para auxiliar os governos na decisão sobre o que era preciso ser reformado, o que deveria ser extinto e o que merecia continuidade.” Para além dos questionamentos qualitativos acerca do desempenho governamental na promoção de serviços públicos, punha-se em xeque a própria prerrogativa de instituições governamentais para executá-los (CAIDEN; CAIDEN, 2001, p.80 apud OLIVEIRA, 2013, p.27).

Ainda que estivesse em voga desde a década de 1970, é apenas tardiamente, nos anos 1990 que a avaliação se fortalece como um mecanismo de instrumentalização utilizado por gestores públicos para alocação racional de recursos nas democracias ocidentais, particularmente na América Latina, como apontam Faria (2005) e Oliveira (2013). O fomento a uma cultura permeada por práticas avaliativas e mensuração de resultados e desempenho se apresentava, então, como consequência natural da consolidação do “recurso informação” como ativo estratégico na gestão nas organizações públicas, muito beneficiado pelo uso intensivo das Tecnologias da Informação e Comunicação como ferramentas de avaliação e monitoramento.

Por seu turno, Jannuzzi (2005) aponta para o fato de que as diversas etapas da ação governamental e das políticas públicas, incluindo sua concepção, processos e recursos necessários para seu desenvolvimento e a mudança resultante do impacto na realidade são passíveis de monitoramento e avaliação. A literatura disponível acerca do tema também cuida para delinear conceitos relacionados à utilização de recursos informacionais por parte das

organizações ao realizar uma distinção clara entre monitoramento e avaliação, sendo o primeiro o acompanhamento, ao longo do processo, dos resultados parciais obtidos e o segundo a comparação dos resultados alcançados com o que foi planejado.

Na medida em que apontam os movimentos significativos que indicam a demanda pela ação governamental sob a forma de políticas públicas, esses processos tornam-se de fundamental importância à etapa de planejamento de políticas no interior das organizações.

Neste sentido, o monitoramento e a avaliação permitem ao gestor das organizações públicas:

- Diagnosticar o ambiente, identificando aspectos da realidade, necessidades e demandas
- Planejar as ações com previsão mais assertiva de recursos necessários e resultados a serem alcançados
- Monitorar a implementação das ações e o uso de recursos
- Avaliar o impacto das ações, os resultados alcançados e os níveis de satisfação da demanda (LOTTA, 2011).

Dessa forma, a mensuração do desempenho institucional é compreendida como parte do processo gerencial e permite a comparação de metas pré-definidas no planejamento com novas metas formuladas a partir de sua avaliação. Também se torna possível a identificação dos direcionadores de desempenho futuro nas operações presentes, gerando medidas corretivas para a garantia do cumprimento de metas. A própria definição dos itens de mensuração contribui para explicitar à organização quais são os aspectos centrais do seu plano.

Os sistemas de monitoramento e avaliação têm como objetivos (BONNEFOY; ARMIJO, 2005):

- Subsidiar a tomada decisão quanto aos esforços necessários para aprimoramento da ação pública.
- Prover informação para análise das “entregas” do Estado e para correção de eventuais falhas da ação governamental
- Produzir conhecimento sobre os impactos e o gerenciamento das Políticas e programas
- Garantir maior transparência da forma de utilização dos recursos públicos
- Subsidiar decisões sobre o mérito, prioridade e relevância das Políticas e programas.

Em se tratando desses sistemas, cabe ressaltar, é desejável que possuam indicadores que abranjam múltiplas dimensões da organização (VAZ, 2009). Também devem ser elementos de auxílio à compreensão do passado, mas, além disso, instrumentos de subsídio à realização de projeções e orientação para a tomada de decisão em situações futuras.

Vaz (2009) também aponta para as principais características de um sistema de mensuração de desempenho:

- Objetivo do sistema deve ser claro para todos os envolvidos, além de se concentrar na mensuração do desempenho passado da organização para antever seu futuro.
- Deve ser composto de diferentes subsistemas integrados, dando conta das distintas dimensões do desempenho institucional.
- Deve se basear em indicadores que permitem acompanhar metas, prazos, sinais de vigília do ambiente externo, responsáveis etc.
- Precisa ser reconhecido como instrumento gerencial relevante pelos dirigentes e funcionários.
- Não é departamental: baseia-se nos processos da organização, e não em seus departamentos.
- Permite otimizar o resultado final e o esforço para sua realização.
- Tem responsabilidades definidas em todas as etapas da produção, circulação e processamento das informações
- Possui frequência definida para a produção e circulação das informações.

Uma vez posta a relação entre o modelo de gerencial na gestão pública e a ascensão de práticas avaliativas e feita a análise dos conceitos relacionados a essas práticas à luz da produção acadêmica recente acerca do tema, cabe explicar o desenvolvimento tardio dos sistemas de avaliação no caso brasileiro, procurando a compreensão do cenário no qual foram gestados e buscando o entendimento do contexto de inserção do SIMEC na burocracia pública brasileira. Cotta (1998) atribui o desenvolvimento tardio ao desinteresse dos formuladores de políticas públicas (*policy makers*) e à desconfiança dos responsáveis pelos programas quanto aos benefícios advindos da utilização de TICs enquanto instrumentos de mensuração do desempenho da atividade governamental. Avaliação e monitoramento, contudo, constituem-se como um conjunto de práticas capazes de favorecer o trabalho dos responsáveis pela gestão pública ao passo em que fornecem uma miríade de dados acerca de determinada realidade

social que são de fundamental importância para a viabilização de intervenções por parte dos governos.

No Brasil, sistemas de monitoramento e avaliação passaram a ganhar importância no seio das instituições públicas concomitantemente à ascensão das tecnologias de informação e comunicação, o que leva a crer que instrumentos e métodos avaliativos se beneficiaram, em grande medida, de soluções baseadas em TICs para armazenamento, processamento e fluxo de dados e conhecimentos acerca de determinado cenário ou atividade.

Balbe (2010) destaca a crescente importância da utilização de tecnologias da comunicação e informação em instituições públicas, considerando-a como um fenômeno que marca a administração pública contemporânea. Em curso desde meados da década passada, o debate acerca da inserção dessas tecnologias no âmbito da gestão pública brasileira sofreu um considerável esfriamento durante o período da crise energética no ano de 2001, mobilizando equipes destinadas a consolidar o emprego dessas ferramentas a empreender esforços ante uma situação de caráter emergencial. Outro fator que contribuiu para o esfriamento do debate foi a transição de equipes no governo federal marcada pela vitória do então candidato de oposição Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002. Num curto período de tempo, todavia, a pauta voltaria a ganhar relevância, favorecendo uma crescente utilização das TICs como ferramentas estratégicas no campo da administração pública. Uma expressão dessa retomada pode ser notada com a celebração do contrato entre Ministério da Educação e a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec) visando o estudo acerca de uma metodologia de planejamento e monitoramento das ações governamentais e a implantação de uma tecnologia que possibilitasse o monitoramento de programas prioritários do MEC, que teria como produto final, anos mais tarde, o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle utilizado pelo ministério, conhecido também como SIMEC.

Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC)

A concepção do SIMEC é resultado da consecução de esforços para a construção de uma ferramenta informatizada de gestão estratégica e operacional do Ministério da Educação. Produto da parceria entre ministério e Finatec, inicialmente sua utilização era restrita à avaliação, ao monitoramento e à execução financeira e orçamentária de ações pontuais do MEC. O sucesso da experiência fez com que o sistema se tornasse a metodologia de avaliação, monitoramento e planejamento padrão de todas as ações do Plano Plurianual (PPA)

no ano de 2005. Posteriormente suas atividades foram expandidas com a criação de novos módulos e interfaces, abarcando itens como Monitoramento do PDE, Programação Orçamentária, REUNI entre outros.

Concebido por meio de consultoria contratada, o sistema foi desenvolvido totalmente em software livre. A principal implicação desse fato é a ausência do pagamento de licenças para a utilização do SIMEC, uma vez que toda a tecnologia relacionada ao sistema é de propriedade do Ministério da Educação. Outra vantagem é a independência do ministério com relação a terceiros para a realização de modificações e melhorias na estrutura do sistema. Ainda no que diz respeito às configurações técnicas que dão suporte ao funcionamento do SIMEC, o sistema se utiliza de:

[...] dois servidores Dell 2900, 96 Gb de ram, 8 processadores, 500 Gb de Hd para a aplicação web e outro servidor, com a mesma especificação, para o banco de dados. O tráfego de dados utiliza link com a internet de alta capacidade, gerenciado por servidores com balanceamento de carga. Além disso, há um servidor storage para armazenamento de documentos da aplicação e um servidor de backup. (CHAVES; FRANZOSI; GARCIA, 2010, p.203-204).

Já acerca das ferramentas utilizadas na construção do sistema, bem como das ferramentas recomendadas para a navegação no mesmo, os autores afirmam:

Quanto ao software, o sistema pode operar tanto em Linux quanto em Windows. A linguagem de programação é PHP (utilizada no desenvolvimento de aplicações para sítios da internet) e Java Script (outro tipo de linguagem de programação para escrever programas que se executem em páginas web); o banco de dados é PostgreSQL (programa gerenciador de banco de dados), e o controle de versão é feito pelo Subversion (um sistema de controle de versão é um software com a finalidade de gerenciar diferentes versões no desenvolvimento de um documento qualquer). Adotou-se a utilização de software livre e o sistema é operável tanto em navegador Mozilla Firefox quanto em Internet Explorer. (CHAVES; FRANZOSI; GARCIA, 2010, p.204).

A navegação através das interfaces do SIMEC é organizada por meio de estruturas internas do sistema denominadas “módulos”. Cada módulo é um compêndio de ferramentas específicas, utilizadas na avaliação e no monitoramento de políticas relacionadas a diferentes áreas do ministério de forma integrada. Melo e Nehmé (2009) elucidam a estruturação das interfaces do sistema distinguindo-as entre a) módulos gerenciais de caráter sistêmico, b) módulos gerenciais de caráter específico e c) módulos administrativos e de serviços. Dispostos na interface inicial do sistema, a qual é disponível para acesso público, cada

módulo se relaciona com outras estruturas do sistema, de forma a possibilitar ao usuário uma experiência integrada a partir de uma perspectiva sistêmica da avaliação e do monitoramento. Esses módulos possuem diferentes públicos-alvo, entre os quais constam governos estaduais e municipais brasileiros, entidades orçamentárias do Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Presidência da República. Seu funcionamento, todavia, é integrado a outras estruturas internas do SIMEC, bem como outros sistemas de planejamento, tais como SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento), SIDOR (Sistema Integrado de Dados Orçamentários), SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), SIORG (Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal) entre outros. Abaixo serão apresentados de forma sintética os módulos existentes no SIMEC, suas respectivas finalidades e sistemas integrados.

Tabela 1 - Lista de módulos do SIMEC

Módulo	Finalidade	Integrações
PPA-Monitoramento e Avaliação	Permite monitorar e avaliar as ações e programas do PPA (Plano Plurianual)	SIGPLAN
Programação Orçamentária	Permite a elaboração da Proposta Orçamentária do Ministério da Educação	SIGPLAN, SIDOR
PPA-Elaboração e Revisão	Permite a elaboração e revisão dos Programas e ações do PPA (Plano PluriAnual)	SIGPLAN
Orçamentário e Financeiro	Acompanhamento da execução Orçamentária Financeira do MEC	SIAFI
PDE	Elaboração e Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação.	Módulos Internos do SIMEC.
Gerência de Projetos	Planejamento de Projetos e acompanhamento e controle da execução de tarefas.	Módulos internos do SIMEC
REUNI	Captação on-line dos projetos das Instituições Federais de Ensino Superior	Não se aplica
Brasil Profissionalizado	Brasil Profissionalizado tem por objetivo permitir a captação do diagnóstico e definição do plano de ações articuladas para o Ensino Médio Integrado a Educação Profissional e Tecnológica dos estados e municípios, on-line.	PAR - Plano de Metas
Monitoramento de Obras	Monitorar Obras	PAR Indígena, SIG e PDE Escola
Administrativo	Módulo de controle de eventos e compras	Não se aplica

Escola Ativa	O programa Escola Ativa busca melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo. Entre as principais estratégias estão: implantar nas escolas recursos pedagógicos que estimulem a construção do conhecimento do aluno e capacitar professores.	Não se aplica
PAR	apresentar o Plano de Ações Articuladas para o período de 2011 a 2014, realizar o monitoramento das ações pactuadas e apresentar os projetos do PAC 2 - Educação (Proinfância, construção de quadra escolar coberta e cobertura de quadra escolar)	PAR Plano de Metas (2007 a 2011), Monitoramento de Obras, Emendas, Brasil Profissionalizado, PDE Interativo, Sinafor
Exames do MEC/INEP	Gerenciar a logística de aplicação de provas do MEC e do INEP.	Não se aplica
REHUF	Avaliar recursos e infraestrutura dos Hospitais Universitários Federais	Não se aplica
CONJUR	Controle de fluxo de processos administrativos ou jurídicos, apoiado pelas coordenações CGEPD, CGNLJ, CGACC e SEATA	Não se aplica
PAR Indígena	Permite monitorar ações indígenas de formação escolar, elaboração de materiais didáticos e obras indígenas.	Monitoramento de obras
Demandas	Cadastro de demandas para as seguintes áreas: sistemas de informação, suporte de atendimento, redes, telefonia, dentre outras.	Não se aplica
Painel	Cadastrar e manter série histórica de informações encontrada nos produtos decorrentes de atividades de Alinhamento Estratégico, tais como: Mapas estratégicos e indicadores estratégicos. Os mapas estratégicos são representados no Painel de acordo com os eixos: Educação Básica; Educação Superior; Alfabetização; Educação Continuada e Diversidade e Educação Profissional e Tecnológica.	Não se aplica
Rede Federal	Permitir o monitoramento de dados pertinentes a informações acadêmicas, tais como bolsas e cargos, permitindo a distribuição e acompanhamento dessas informações.	Módulos Internos do SIMEC.
Emendas	Cadastrar emendas das unidades vinculadas ao MEC	SICONF, SIFGEF, SIAFI
Gestão de Tarefas	Permite gerenciar as atividades de um departamento controlando todo processo de atendimento, principalmente os seus prazos e as pessoas envolvidas.	Não se aplica
Assessoria Internacional	Permitir o monitoramento de dados referentes à cooperação acadêmica internacional da rede federal de educação superior e	Não se aplica

	tecnológica, bem como dos setores do MEC para diagnóstico e acompanhamento.	
Gestão de Pessoas	Gestão de Pessoas	SIAPE e SEO
PSE	O Programa Saúde na Escola - PSE constitui uma política para a integração e articulação intersectorial permanente entre educação e saúde (Art. 3o. Decreto No. 6.286), voltada para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Tem como finalidade contribuir para a formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde no âmbito das escolas e das unidades básicas de saúde, realizadas pelas equipes da Estratégia Saúde da Família - UBS/ESF; com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e jovens da rede pública de ensino.	Não há informação
Demandas SEB	Gerenciar Demandas da SEB	Não se aplica
Controle Interno	Controle Interno	Controle Interno
Fábrica	Gerenciar as atividades dos contratos da fábrica de software.	Não se aplica
PNLD	Acesso aos pareceres das obras avaliadas no âmbito do PNLD e interposição de recurso aos pareceres de exclusão do PNLD.	Livro Didático
SISCAP	Cadastro de cursos para servidores do MEC	INTRAMEC, SEO, SISREL, WS PESSOA FISICA, DBRH
SAP	Sistema para cadastro de patrimônios	não se aplica
E.I. Manutenção	prestar informações sobre estabelecimentos de ensino e novas turmas de educação infantil, conforme Resoluções CD/FNDE 38, 39 e 40 de 24 de agosto de 2012, que tratam da transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, a partir do exercício de 2011; da transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, nos exercícios de 2012 e 2013; e da transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novas turmas de educação infantil, a partir do exercício de 2012.	Monitoramento de Obras
Call Center	Público atendido por obras do PAC	Não se aplica
Catálogo Curso	Programa de catálogo de cursos de formação destinados á	Não se aplica.

	professores	
SINAFOR	Analisar e aprovar os planos estratégicos de formação continuada dos professores do ensino básico da rede pública.	
Ensino Médio Inovador	O Programa Ensino Médio Inovador- ProEMI, instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009, integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.	Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE
Monitoramento Estratégico	Monitoramento Estratégico	Monitoramento Estratégico
FIES Abatimento 1%	FIES -1%	FIES -1%
PROJUR/INEP	Controlar o fluxo de processos administrativos ou jurídicos da procuradoria do INEP.	CONJUR
SIC	Permitir que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso a informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.	Não se aplica
Gestão de Documentos	Gestão de Documentos	Gestão de Documentos
SISPACTO	SIS PACTO	SIS PACTO
Mais Cultura	Cadastramento e acompanhamento de projetos elaborados por iniciativas culturais (MinC) e escolas ativas nos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador (MEC), para fortalecer a construção de territórios educativos.	Não se aplica
PACTO	Gerenciar a logística de aplicação de provas do PACTO	Não se aplica
Obras 2.0	Obras 2.0	Obras 2.0
Planejamento e Acompanhamento Orçamentário	Realizar o acompanhamento físico-financeiro das ações constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA) e das Subações orçamentárias da Administração Direta, CAPES, INEP, FNDE e EBSEH. O módulo Planejamento e Acompanhamento Orçamentário está substituindo o Módulo PPA- Monitoramento e Avaliação.	SIOP
Esplanada Sustentável	Esplanada Sustentável	Esplanada Sustentável
Escola da Terra	Escola da Terra	Escola da Terra
Escola	Formulário eletrônico de captação de dados e auxílio no planejamento estratégico das escolas da rede pública.	Não se aplica

Fonte: Adaptação a partir de Brasil (2014).

* Módulos “Publicidade”, “SCA”, “Projovem Urbano” e “Tablets” não apresentam informações públicas sobre finalidade e integrações com outros sistemas.

SIMEC: considerações acerca da utilização do sistema

Ao abordar a inserção das tecnologias da informação e da comunicação como fator propulsor da transformação das organizações públicas de forma a responder demandas da sociedade contemporânea, Fresneda (1998) ressalta o fato de que essas ferramentas devem ser **agente ativo desse processo e não meramente instrumento automatizador de processos já existentes, executados nos seus respectivos arranjos organizacionais burocráticos**. Essa preocupação advém do risco de que a simples automatização de processos acabe por ter como consequência o enrijecimento das estruturas de trabalho nas instituições públicas em detrimento da possibilidade da proposição de uma nova cultura organizacional a qual tem por objetivo o aumento da eficiência e da eficácia dos procedimentos laborais, num claro exemplo de subutilização da técnica.

A utilização do SIMEC, contudo, consiste numa experiência com claras evidências da existência de impactos positivos no que diz respeito aos processos de trabalho intrínsecos à gestão pública, o que se reflete em sensíveis melhoras à eficiência e à eficácia na formulação de políticas e benefício ao Estado e à sociedade.

A situação anterior à implementação do SIMEC remete a um ambiente de iniciativas esparsas de monitoramento e avaliação que pecavam pela falta de confiabilidade. Lentidão e instabilidade dos sistemas, além do baixo nível de qualidade das informações, levavam à extração de dados e o processamento em planilhas (CHAVES; FRANZOSI; GARCIA, 2010). Ao ganhar a adesão do conjunto do Ministério da Educação, bem como dos dirigentes municipais de educação, o sistema centralizou essas iniciativas e atendeu às expectativas de secretarias e ministério como ferramenta de auxílio à formulação e execução de políticas.

A utilização do sistema traz algumas transformações. Acerca dos impactos trazidos pelo SIMEC à gestão pública da educação há de se destacar a facilidade no que diz respeito ao fluxo de informações entre secretarias e ministério o que pode refletir em uma substancial diminuição no tempo necessário para a realização de procedimentos orçamentários relacionados à formulação de políticas educacionais. Além disso, um ganho substancial no que diz respeito ao reconhecimento da realidade educacional local para que sejam feitas intervenções mais adequadas à mesma, visando a obtenção de melhores resultados.

Sua estrutura organizacional em módulos também permite uma abordagem integrada das ações governamentais, perspectiva que se encontra em total confluência com a concepção sistêmica de educação adotada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), posto em prática no ano de 2007. A abordagem integrada do PDE se concretiza na medida em que se dá o reconhecimento das conexões entre diferentes etapas do processo educacional, potencializando políticas empreendidas para cada uma delas, de forma que se reforcem

mutuamente. De forma geral, a utilização do SIMEC aponta para uma inovação nos modelos de governança do setor público, modificando processos gerenciais e fomentando uma cultura de planejamento a partir dos insumos informacionais, os quais provê aos *policy makers* enquanto sistema de avaliação e monitoramento. A literatura também evidencia alguns dos impactos trazidos pelo sistema à gestão pública:

1. Integrou ferramentas de planejamento e gestão orçamentária, e estas a instrumentos de monitoramento de atividades estratégicas do Ministério, mediante desenvolvimento e implantação de nova metodologia de integração: plano institucional-orçamento;
2. Fortaleceu a atividade de planejamento e gestão no âmbito do MEC, por constituir uma ferramenta permanente, suprimindo iniciativas pontuais e esparsas e facilitando a tomada de decisão;
3. Redefiniu o padrão de relacionamento e apoio às esferas estaduais e municipais, contribuindo para o fim da política de "balcão", uma vez que o processo de apresentação de propostas por esses entes, a partir da implantação dos módulos PAR, Plano de Metas e Brasil Profissionalizado ganhou maior transparência e racionalidade;
4. Permitiu apoiar atividades de supervisão de obras que recebem recursos do MEC, contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos;
- e
5. Adotou solução tecnológica que possibilita a criação e substituição de módulos conforme a necessidade dos gestores, conferindo-lhe flexibilidade e caráter evolutivo, bem como a replicação da metodologia e da plataforma a outros órgãos e esferas do governo". (CHAVEZ, FRANZOSI; GARCIA, 2010, p.205).

Dessa forma, o sistema constitui não somente uma tecnologia automatizadora de processos no interior da burocracia pública, mas também uma ferramenta que possibilita inovação e redefinição de processos no interior da mesma.

São Bernardo do Campo: um estudo de caso

O estudo de caso realizado em São Bernardo se deu a partir de entrevistas e análise documental. Foram entrevistados o chefe da SE-33 Divisão de Controle de APMs e Órgãos Colegiados, Luciano Tadeu Gonçalves, e a diretora do Departamento de Controle Orçamentário e de Administração do Quadro do Magistério. Sua realização é frutífera especialmente devido ao fato de que o município faz uso do SIMEC desde o ano de 2009, de modo que o conhecimento obtido a partir da experiência em São Bernardo do Campo pode tornar-se referencial a outros municípios que porventura venham a adotar o sistema no futuro.

O estudo de caso no município de São Bernardo do Campo foi realizado durante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR 2011-2014), feita através do SIMEC. Desse

modo, a análise documental feita pelos pesquisadores, centra-se nos manuais de elaboração do PAR 2011-2014, produzidos pelo ministério da educação e destinado aos quadros técnicos municipais, os quais têm a prerrogativa de elaborá-los em suas respectivas cidades.

O Plano de Ações Articuladas é um instrumento de planejamento no que concerne o campo da educação. Sua ação é de caráter estratégico, plurianual (compreende-se num período de quatro anos) e multidimensional, de forma a converter os esforços das secretarias municipais e do Ministério da Educação em benefícios ao Estado e à sociedade. A elaboração do PAR 2011-2014 é realizada pela secretaria municipal de educação por meio do SIMEC e compreende o diagnóstico da realidade educacional nas quatro grandes dimensões que compõem a estrutura do plano. Estas se definem por a) gestão educacional, b) formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, c) práticas pedagógicas e avaliação e d) infraestrutura física e recursos pedagógicos. Essa etapa do processo pode ser entendida como de grande interesse para a promoção a uma cultura de avaliação, tendo em vista de que sua execução tem como consequência a construção e a atualização do diagnóstico da realidade educacional municipal, provendo de novas informações a base de dados do SIMEC a ser utilizada pelo governo federal na formulação de novas políticas na área. Vale ressaltar, a elaboração do PAR é imprescindível para que as secretarias recebam assistência técnica e financeira do MEC/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme Resolução/CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012.

No que concerne o estudo de caso abordado nesta seção, são relevantes algumas informações obtidas através da pesquisa de campo realizada no município. Nesse processo, cabe resgatar a informação de que o principal interlocutor na posição de representante do município e usuário do SIMEC encontra-se na figura do chefe da SE-33 Divisão de Controle de APMs e Órgãos Colegiados, mas também participa da análise enquanto membro dos quadros técnicos do governo municipal a diretora do Departamento de Controle Orçamentário e de Administração do Quadro do Magistério, oferecendo dados para a viabilização do estudo e possibilitando a reconstituição da história recente que compreende os eventos transcorridos desde a implementação do sistema até o momento da pesquisa, que antecede a publicação deste artigo.

A racionalidade que é conferida ao fluxo de recursos que perpassa o sistema, bem como a praticidade e o dinamismo verificado nas interações que se dão através dele, se constituem como a característica mais celebrada pelos componentes dos quadros técnicos do governo de São Bernardo do Campo entrevistados ao longo do processo de pesquisa. Tal racionalidade é o que permite que as secretarias municipais sejam tratadas com uma equidade

desejável por parte do governo federal, minimizando o risco de desvios possíveis nos procedimentos de barganha por recursos e insumos, de modo a subsidiar políticas empreendidas pelo município.

Segundo os interlocutores, a secretaria municipal de educação teve seu primeiro contato com o SIMEC no ano de 2009. Desde então, a utilização do sistema dinamizou as relações entre município e governo federal, possibilitando o fluxo de recursos entre ministério e secretaria, integrando e mobilizando repartições destinadas a diferentes atribuições em prol de uma finalidade comum. No mundo empírico, esse apontamento se materializa na aproximação entre secretarias destinadas aos setores de obras e de educação para somar esforços na construção de escolas, por exemplo, ressaltando assim o triunfo da ferramenta no sentido de possibilitar integração e esforços conjuntos em nome da obtenção de melhores resultados no que diz respeito à gestão municipal. Este fato foi salientado na entrevista por Luciano Tadeu Gonçalves como um dos mais notáveis dentre o rol de vantagens advindas da utilização do SIMEC pela Secretaria Municipal de Educação.

Através de um sistema informatizado, alimentado por informações atualizadas e dotado de critérios bem estabelecidos, de modo a transformá-las em conhecimento racional a ser utilizado *a posteriori* pela organização, a redução dos custos transacionais (PONDE, 1994, apud SILVA FILHO, 2006, p.261) que perpassam as relações entre os agentes que compõem a burocracia pública (fundamentalmente quadros técnicos das secretarias municipais de educação e Ministério da Educação) também é flagrante. Nesse sentido, cabe a ressalva de que a comunicação entre os atores é completamente mediada pelo sistema, que apenas permite a disponibilização e a alocação de recursos necessários para a implementação de determinada política pública de acordo com seus próprios critérios, estes pré-estabelecidos pelas equipes do Ministério da Educação.

Em uma abordagem estritamente analítica, há de se ressaltar dois componentes que determinam o sucesso do SIMEC. No bojo da redução dos custos transacionais para a consecução de políticas educacionais, uma vez que a negociação entre atores interessados (*stakeholders*) passa a ser mediada por um sistema dotado de indicadores de diagnóstico da realidade local e critérios objetivos de modo a prover a gestores informação racional, auxiliando a tomada de decisão por parte dos quadros técnicos de ministério e secretarias, é notável a implicação de que parâmetros impessoais não deixam espaço para que municípios sejam tratados de forma não equânime frente ao ministério, tendo suas demandas igualmente consideradas pelo governo federal.

Diante disso observa-se que a utilização do SIMEC vai ao encontro de princípios da

administração pública constitucionalmente previstos (art. 37 da CF), na medida em que as interações que se dão através do sistema confirmam impessoalidade às relações entre agentes e eficiência na execução de políticas públicas educacionais, uma vez que sejam reduzidos os custos para que se consolidem. Dessa forma, o mundo empírico torna a convergir aos apontamentos encontrados na literatura, especialmente nas observações de Chaves, Franzosi e Garcia (2010), no que diz respeito à capacidade de o sistema coibir práticas pouco transparentes empreendidas entre os entes federativos no processo de barganha política, além de fomentar uma mudança na cultura de gestão em direção a melhores práticas sob a ótica administrativa.

Interessante notar, ainda, que esta evidência vai ao encontro de proposições de escritos seminais e fundamentais no campo de públicas. À luz da literatura clássica acerca do tema, podemos lançar mão da proposição de Simon (1957 apud SOUZA, 2006, p.23), segundo a qual a racionalidade limitada de *policy makers* poderia ser maximizada pela criação de estruturas que modelem o comportamento dos atores de forma a obter um resultado desejado. O conhecimento racional, por sua vez, tem o papel de minimizar os efeitos indesejáveis decorrentes de situações de racionalidade limitada, superando obstáculos como informação incompleta, manejo de recursos escassos, como tempo, e decisões auto-interessadas.

Essa evidência, então, traz à tona uma importante característica do SIMEC: sua capacidade de tornar-se agente ativo na transformação e adoção de melhores práticas de organizações públicas, refutando eventuais hipóteses de que sua contribuição seria meramente automatizadora de processos previamente cristalizados por tomadores de decisão e quadros técnicos das secretarias municipais.

Ainda que o sistema seja um poderoso instrumento na elaboração do Plano de Ações Articuladas, é importante salientar, todavia, que existem limitações a serem superadas. Uma delas é risco de distanciamento entre instituições educacionais e dirigente municipal de educação, de modo que existam intermediários entre as ações de coleta de informações acerca da realidade educacional do município e envio de dados para o sistema. O distanciamento entre os atores supracitados pode dar margem a ruídos e/ou imprecisões no que diz respeito ao que é observado como realidade educacional pelo corpo técnico que realiza a coleta de dados em face daquilo que é enviado ao SIMEC. O relacionamento entre instituições de ensino e tomadores de decisão em secretarias municipais de educação poderá se apresentar como um frutífero objeto de estudo para trabalhos futuros.

Considerações finais

O objetivo do presente trabalho era o de construir uma análise de impacto do sistema a partir da análise da literatura relacionada ao tema e do estudo de caso de um município da região do ABC paulista. Tal estudo abarca a compreensão das características técnicas do SIMEC, das formas de utilização do sistema por parte de gestores e técnicos e de suas implicações para o processo de tomada de decisão dentro do município. Realizado durante a fase de elaboração do PAR 2011-2014, o estudo de caso em São Bernardo do Campo é capaz de ilustrar, à luz da literatura disponível sobre o tema, quais são os impactos decorrentes da implementação do sistema sobre os processos de formulação e execução de políticas educacionais. Em outras palavras, a análise que tencionou-se realizar no presente artigo fundamenta-se em trazer à tona respostas às perguntas que perpassam a análise política (LASSWELL, 1936): afirmadas as condições – incentivos e restrições – a) quais as vantagens e desvantagens decorrentes da adoção de determinada política pública?; e b) quais os efeitos do conjunto de medidas adotadas pelo governo?

É necessária também a ressalva de que, por razões de viabilidade de pesquisa, apenas um município foi escolhido para realização de estudo de caso. Ainda que tal escolha tenha sido realizada de forma criteriosa, cuidando para que se tratasse de uma localidade que já estivesse em contato com o SIMEC por um período considerável, não se pode incorrer no erro de que os resultados empíricos aqui obtidos são passíveis de generalização. Destarte, é sensata a interpretação de que o estudo de caso possui relevância na medida em que demonstra capacidade para ilustrar o que fora anteriormente afirmado de maneira teórica por pesquisadores envolvidos com temáticas relacionadas à avaliação e monitoramento de políticas públicas e, mais recentemente, em estudos exploratórios acerca do SIMEC.

Iniciativa recente, o SIMEC já oferece evidências de impactos positivos enquanto ferramenta estratégica de gestão no seio das instituições públicas. Viabilizando o fomento a uma cultura administrativa norteada pelo planejamento e ancorada em elementos como monitoramento e avaliação, o sistema ganhou a adesão de gestores e formuladores de políticas públicas, permitindo sua evolução ao longo de um passado recente. Esta evolução, cabe a ressalva, só foi possível graças às condições sob as quais o SIMEC foi produzido e implementado.

O estudo de caso corrobora com tais inferências. O acompanhamento da elaboração do Plano de Ações Articuladas no município de São Bernardo do Campo, realizado via SIMEC, trouxe resultados que convergem totalmente com a literatura no âmbito da transformação da cultura de gestão do Ministério da Educação e secretarias municipais. É notório que a ferramenta se apresenta como capaz de racionalizar processos de forma a maximizar a

qualidade e evitar desvios no processo de execução de políticas públicas educacionais. Nesse âmbito sua utilização vem acompanhada de um impacto extremamente positivo aos processos de trabalho de secretarias e ministério, tornando o sistema um agente ativo do processo de transformação das organizações públicas. O SIMEC também viabilizou a boa gestão dos recursos do ministério e facilitou o fluxo de informações entre secretarias e MEC.

Como desafios a serem superados restam a consolidação de uma cultura de avaliação e monitoramento que se perpetue do interior das organizações públicas de forma perene, sem que sejam descontinuadas em decorrência da troca de equipes de trabalho advindas da alternância política.

SIMEC: USES AND IMPACTS ON ADMINISTRATIVE CULTURE

ABSTRACT: The relevance of informational resources to subsidize decision-making processes in public organisations conducted to the construction of information systems, in order to systematize strategic information and to facilitate its flow between government agencies, improving the efficiency and the effectiveness of government policies. This paper aims to analyse the impact as a result of the use of one of these systems - SIMEC - into the public administration, seeking to understand it by the specialised literature and by a case study executed in São Bernardo do Campo.

KEYWORDS: Public policy. Municipal management. Monitoring & evaluation.

REFERÊNCIAS

- BALBE, R. da S. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.61, n.2, p.189-209, abr.-jun. 2010.
- BORNNEFOY, J. C.; ARMIJO, A. **Indicadores de desempenho en el sector público**. Santiago: Nações Unidas: ILPES, 2005. (Series Manuales, n.45).
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura [MEC]. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 04 ago. 2014.
- CHAVES, M.; FRANZOSI, E.; GARCIA, A. Simec: uma mudança na cultura de gestão. In: MESQUITA, C. S. F.; BRETAS, N. L. (Org.). **Panorama da interoperabilidade no Brasil**. Brasília: MP/SLTI, 2010. p.201-211.
- COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.2, p.103-124, abr.-jun. 1998.
- FARIA, C. A. P. de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.20, n.59, p.97-169, out. 2005.

FRESNEDA, P. S. V. Transformando organizações públicas: a tecnologia da informação como fator propulsor de mudanças. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.1, p.71-91, jan.-mar. 1998.

SILVA FILHO, E. B. da. A teoria da firma e a abordagem dos custos de transação: elementos para uma crítica institucionalista. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v.17, n.2, p.259-277, 2006.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.56, n.2, p.197-160, abr.-jun. 2005.

LASSWELL, H. **Politics: who gets, what, when, how**. New York: Whittlesey House; London: McGraw-Hill, 1936.

LOTTA, G. **Curso sistemas de informação e monitoramento**. Brasília: ENAP, 2011.

MELO, G.; NEHMÉ, J. Novo enfoque de monitoramento dos programas do Ministério da Educação: Simec e Matriz de Avaliação. In: ROCHA, M. C. G. da. (Org.). **Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais**. Brasília: ENAP, 2009. p.157-168. (Caderno EIAPP).

OLIVEIRA, V. E. de. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, V. (Org.). **Políticas públicas em debate**. São Bernardo do Campo: MP Ed., 2013. p.15-37.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

VAZ, J. C. O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos. In: ROCHA, M. C. G. (Org.). **Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico**. Brasília: ENAP, 2009. v.1, p.37-44.