



ROSIANE CHAGAS

GESTÃO E EFETIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (PNAGE) NA EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS DE ALAGOAS, RIO GRANDE DO NORTE E SERGIPE.



ROSIANE CHAGAS

GESTÃO E EFETIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (PNAGE) NA EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS DE ALAGOAS, RIO GRANDE DO NORTE E SERGIPE.

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva

Salvador

2015

Escola de Administração - UFBA

C432 Chagas, Rosiane.

Gestão e efetividade na administração pública: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) na experiência dos Estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe / Rosiane Chagas. – 2015.

172 f.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva.
Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2015.

1. Administração pública – Estudo de casos – Brasil. 2. Setor público - Governança. 3. Modelos em administração – Alagoas. 4. Modelos em administração – Rio Grande do Norte. 5. Modelos em administração – Sergipe. 5. Brasil - Transparência na administração pública. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD 351.81

ROSIANE CHAGAS

GESTÃO E EFETIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (PNAGE) NOS ESTADOS DE ALAGOAS, RIO GRANDE DO NORTE E SERGIPE.

Tese apresentada como requisito parcial do grau de Doutora em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em _____ de Maio de 2015.

Mônica de Aguiar Mac - Allister da Silva (Orientadora) _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, UFBA.
Universidade Federal da Bahia, UFBA.

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul _____
Doutora em Urbanismo pela Université Paris - Est Créteil Val de Marne, UPEC, França.
Universidade de Salvador – UNIFACS.

Ernani Marques dos Santos _____
Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo, USP.
Universidade Federal da Bahia, UFBA.

Fábio Guedes Gomes _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia, UFBA.
Universidade Federal de Alagoas, UFAL.

Frederico José Lustosa da Costa _____
Doutor em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE/IUL), Portugal.
Universidade Federal Fluminense, UFF.

Ao Pai celestial, toda honra e toda glória; a minha Mãe Santíssima pelas bênçãos derramadas e proteção em todos os momentos dessa rica e delicada trajetória que me fez mais forte na fé e mais determinada em busca dos meus objetivos.

Ao meu querido e saudoso pai Arnon Chagas (*in memoriam*) pela permanente inspiração nos seus valores sólidos de honestidade, ética e coragem para enfrentar os desafios e no seu imenso amor por mim e pelos meus irmãos, que me sustentou em todos os momentos da caminhada; a minha Mãe, pelo apoio e parceria de sempre, e aos meus dois filhos Flávio Antônio e Luís Felipe pela força, estímulo e compreensão durante todo o processo.

AGRADECIMENTOS

Construir uma tese exige disciplina, dedicação, renúncia e a parceria de muitas pessoas que de forma direta ou indireta colaboraram para o bom andamento do trabalho e a sua conclusão. A trajetória é longa, cheia de altos e baixos, idas e vindas e muito aprendizado.

Gostaria de agradecer a Deus pela luz durante toda a minha caminhada na busca pela concretização deste sonho.

A minha família, pelo apoio indispensável; meus pais Arnon (*in memoriam*), inspiração maior, a quem eu dedico este trabalho; minha mãe, pela colaboração no dia a dia, sem a qual seria muito difícil concretizar este sonho. Aos meus filhos Flávio Antônio e Luís Felipe, razão maior da minha existência; meus irmãos, Rosângela, Arnon Júnior, Alexandre e Antônio Carlos, e a minha querida prima Barbara Tereza, que me deu suporte nos primeiros meses em Salvador.

A minha querida orientadora, professora Mônica Mac-Allister, pela parceria em todos os momentos, exemplo de professora e orientadora, colaboração, sensibilidade, respeito e compreensão comigo e com o meu trabalho. Serei eternamente grata!

À Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FEAC/UFAL, pela liberação das atividades acadêmicas, e à Pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação – PROPEP/UFAL, pela bolsa de doutorado, o que viabilizou a realização das atividades do curso com maior tranquilidade.

Aos meus colegas de turma do NPGA/EAUFBA, Lorena, Doraliza, Júlia, Danielle, Tatiane, João Marcelo, Raimundo, Raniere, Daniel, Yves, Fabiane, Renata, Leonardo Leal, Leonardo Sepúlveda, pelo companheirismo e apoio nos momentos mais intensos do curso e também pelos encontros informais permitindo algumas reflexões, descontração e alegria em meio a tantas pressões.

À Coordenação e professores do NPGA/EAUFBA, pela imensa contribuição acadêmica: Marcus Alban, Genauto França, Maria do Carmo Guimarães, José Célio, Tânia Fischer, Ernani Marques, José Antônio Pinho, Mônica Mac-Allister, Maria Teresa Ribeiro Sandro Cabral; Vera Mendes, Elisabeth Santos, Reginaldo Souza, Rogério Quintela.

À secretaria do NPGA, em especial aos funcionários Dacy, Ernani e Anaélia, pela atenção e apoio indispensável no cotidiano das várias providências que garantiram o bom andamento das atividades acadêmicas e administrativas do curso como um todo. Gratíssima!

Aos membros da minha Banca de Qualificação, os professores Élvia Fadul e Frederico Lustosa, pelas valiosas sugestões de melhoria ao trabalho, importantes para o desenvolvimento da tese. Agradeço também à Banca de Defesa, composta também pelos professores Ernani Marques (NPGA/EAUFBA) e Fábio Guedes Gomes (FEAC/UFAL), pelas críticas e sugestões ao aperfeiçoamento da tese.

À Coordenadora Nacional do PNAGE (SEGEP/MPOG), Heloisa Garcia, pela disponibilização dos documentos e relatórios do programa, auxiliando-me nas dúvidas sobre os dados publicados. Ao CONSAD e CONSEPLAN, pelas publicações que nos ajudaram bastante a compreender a trajetória do programa para construir a tese.

Aos coordenadores das UCE's de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe, Roberto Albuquerque, Anna Cláudia Nobre e Débora Arôxa, respectivamente, pela generosidade e disposição em colaborar com a pesquisa, disponibilizando os relatórios estaduais do PNAGE, recebendo as nossas visitas e contatos por e-mail, respondendo ao roteiro de entrevista e sempre que possível complementando com outras informações relevantes.

CHAGAS, Rosiane. Gestão e Efetividade na Administração Pública: o Programa Nacional de apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) nos Estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe. 2015. 171 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

RESUMO

Esta tese trata dos programas governamentais modernizantes empreendidos desde a década de 1990 na administração pública brasileira. Para tanto, busca analisar a experiência do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) nos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe, mediante a qual seja possível identificar e descrever seus propósitos e resultados e como esse esforço de modernização da gestão se efetiva no contexto desses estados. São escolhidas duas dimensões básicas de análise para a pesquisa: a gestão e a efetividade, as quais definem as bases para análise do programa nos estados pesquisados. É por meio dos programas de modernização que o conhecimento acerca da reestruturação administrativa e da efetividade na gestão pública adquire corpo e, quando utilizado, deve contribuir para o aperfeiçoamento dos programas, assim como para a melhoria da governança pública com a promoção da transparência, *accountability* e controle social. A fim de atingir os objetivos propostos, utiliza-se o estudo de caso, do tipo descritivo-explicativo com análise documental e aplicação de um roteiro de entrevista junto aos coordenadores e técnicos envolvidos na execução do PNAGE nos estados pesquisados. Os resultados da tese demonstraram que o PNAGE, enquanto proposta de modernização da gestão estadual repete a mesma lógica de programas anteriores e promove melhorias pontuais e fragmentadas, atendo-se mais especificamente a sanar parte dos problemas antigos do ambiente interno de gestão e menos aos aspectos externos relacionados à avaliação do desempenho, transparência e efetividade do programa.

Palavras-Chave: Administração Pública. Programas de Modernização. Governança Pública. PNAGE. Gestão. Efetividade.

ABSTRACT

This thesis deals with the government programs modernizing undertaken since the 1990s in public administration Brazilian. To this end, it analyzes the experience of the National Support Program for the Modernization of the Management and Planning of the States and the Federal District (PNAGE) in the states of Alagoas, Rio Grande do Norte and Sergipe, through which it was possible to identify and describe their purposes and results and how this effort to modernization the management arose in the context of these states. Two basic dimensions of analysis were chosen for the research: the management and effectiveness, which have defined the basis for the analysis of the program in the states surveyed. It is by means of the modernization programs that the knowledge about the administrative restructuring and effectiveness in public management takes shape and, when used, must contribute to the improvement of programs, as well as to the improvement of public governance in the promotion of transparency, accountability and social control. In order to achieve the proposed objectives, the case study were used, the descriptive-explanatory with documentary analysis and implementation of a structured interview with the coordinators and technicians involved in implementing the PNAGE in states surveyed. The results of this thesis have shown that the PNAGE while proposed modernization of state management, repeats the same logic of previous programs and promotes specific and fragmented improvements while referring more specifically to remedy part of the old problems of internal environmental management and less external aspects related to the assessment of performance, transparency and effectiveness of the program.

Key Words: Public Administration. Modernization Programs. Public Governance. PNAGE. Management. Effectiveness.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados da Região Nordeste.....	23
Quadro 2:	Vertentes do Modelo Gerencial: da New Public Administration à Governança Pública.....	31
Quadro 3:	Dimensões na Avaliação de Programas Governamentais.....	55
Quadro 4:	Detalhamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNAGE-BA.....	64
Quadro 5:	Concepção de Política Pública/Programa Governamental.....	65
Quadro 6:	Roteiro de Entrevista.....	73
Quadro 7:	Identificação dos Entrevistados.....	75
Quadro 8:	Retrospectiva do Programa GESPÚBLICA	86
Quadro 9:	Quantidade de Projetos das UCE's por Componente.....	97
Quadro 10:	Revisões dos Projetos das UCE's pela DN-PNAGE.....	100
Quadro 11:	Gastos por componente.....	106
Quadro 12:	Quantidade de Projetos das UCE's de AL, RN e SE por Componente.	111
Quadro 13:	Áreas, Projetos e Produtos do PNAGE-AL.....	113
Quadro 14:	Áreas, Projetos e Produtos do PNAGE-RN.....	120
Quadro 15:	Valores por Categoria de Investimento do PNAGE-RN.....	121
Quadro 16:	Valores por Fonte de Recursos do PNAGE-RN.....	122
Quadro 17:	Áreas, Projetos e Produtos do PNAGE-SE.....	127
Quadro 18:	Metas, componentes e subcomponentes do PNAGE-AL.....	164
Quadro 19:	Relatório de Execução Financeira – PNAGE-AL.....	165

Quadro 20:	Fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão.....	166
Quadro 21:	Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos.....	167
Quadro 22:	Modernização de Estruturas organizacionais e de processos administrativos.....	168
Quadro 23:	Fortalecimento dos mecanismos de transparência e de comunicação.....	169
Quadro 24:	Modernização da gestão da informação e integração.....	170
Quadro 25:	Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional.....	171
Quadro 26:	Estados e as soluções compartilhadas com a união.....	172

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Escopo Geral da Investigação.....	22
Figura 2:	Duas Funções de Produção na Abordagem da Dimensão Pública.....	27
Figura 3:	Ciclo de Governança no Governo dos Países Baixos.....	46
Figura 4:	Recomendações sobre Governança no Setor Público.....	47
Figura 5:	Diagrama de Insumo-Produto (TCU).....	58
Figura 6:	Concepção Dinâmica do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNAGE.....	63
Figura 7:	Modelo Analítico de Pesquisa.....	69
Figura 8:	Modelo de Excelência em Gestão Pública.....	87
Figura 9:	A visão sistêmica do Gespública.....	88
Figura 10:	Organograma do PNAGE.....	95
Figura 11:	Organograma da UCE-PNAGE-AL em 2008.....	112
Figura 12:	Organograma da UCE-PNAGE-AL em 2009.....	112
Figura 13:	Organograma da UCE-PNAGE-RN em 2007.....	118
Figura 14:	Organograma da UCE-PNAGE-RN em 2009.....	119
Figura 15:	Organograma da UCE-PNAGE-SE em 2009.....	127

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	As Unidades de Coordenação (UCE`s) de cada Estado Subnacional e as Áreas Prioritárias.....	81
Gráfico 2:	Fontes de Financiamento do PNAFE.....	82
Gráfico 3:	Aplicação dos Recursos do PNAFE por Categorias de Investimento...	82
Gráfico 4:	Obstáculos Encontrados pelos Coordenadores das UCE`s na Execução do PNAFE.....	83
Gráfico 5:	Distribuição dos Projetos iniciais antes e depois da Revisão pela DN-PNAGE.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CONSAD	Conselho dos Secretários Estaduais de Administração
CONSEPLAN	Conselho dos Secretários Estaduais de Planejamento
DN	Direção Nacional do PNAGE
GESPÚBLICA	Programa de Excelência em Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros
PNAGE	Programa Nacional de Apoio a Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e Distrito Federal
PPA	Plano Plurianual
SEPLANDE – AL	Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento
SEPLAG – SE	Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão
SEARH-RN	Secretaria Estadual de Administração e Recursos Humanos
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIGPNAGE	Sistema de informações Gerenciais do PNAGE
UCE	Unidade de Coordenação Estadual

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	GESTÃO E EFETIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	26
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO CAMPO.....	26
2.2	EVOLUÇÃO DO MODELO GERENCIAL PARA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	33
2.3	GOVERNANÇA PÚBLICA.....	40
2.3.1	Origem de Governança Pública: Governança Corporativa.....	41
2.3.2	Governança Corporativa Aplicada ao Setor Público.....	43
2.3.3	Governança Pública.....	48
2.4	GESTÃO E EFETIVIDADE EM GOVERNANÇA PÚBLICA.....	54
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	70
3.1	LEVANTAMENTO DE DADOS.....	71
3.1.1	Pesquisa Documental.....	71
3.1.2	Entrevistas.....	72
3.1.2.1	Roteiro de Entrevista.....	72
3.1.2.2	Entrevistados.....	73
3.2	ANÁLISE DE DADOS.....	75
4	GESTÃO E EFETIVIDADE DO PNAGE NOS GOVERNOS ESTADUAIS DE ALAGOAS (AL), RIO GRANDE DO NORTE (RN) E SERGIPE.....	77
4.1	ANÁLISE DO PNAGE.....	77
4.1.1	Antecedentes e Origens do PNAGE.....	77

4.1.2	A Proposta do PNAGE.....	90
4.1.3	Estruturação do PNAGE.....	94
4.1.4	Implantação do PNAGE nos Governos Estaduais.....	103
4.2	ANÁLISE DA GESTÃO E DA EFETIVIDADE DO PNAGE NOS GOVERNOS ESTADUAIS DE ALAGOAS (AL), RIO GRANDE DO NORTE (RN) E SERGIPE (SE).....	109
4.2.1	Gestão e Efetividade do PNAGE em Alagoas.....	111
4.2.2	Gestão e Efetividade do PNAGE no Rio Grande do Norte.....	118
4.2.3	Gestão e Efetividade do PNAGE em Sergipe.....	126
4.3	REFLEXÃO SOBRE A GESTÃO E A EFETIVIDADE DO PNAGE.....	132
5	CONCLUSÃO.....	145
	REFERÊNCIAS	151
	ANEXOS	16

1 INTRODUÇÃO

Os programas modernizantes instituídos e coordenados pelo governo federal brasileiro desde 1995, notadamente o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) e o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), são influenciados pelo movimento internacional de reformas denominado de gerencialismo ou, como é chamado no Brasil, de Nova Gestão Pública (NGP).

Sabe-se que tais programas foram elaborados com a promessa de mudança a partir da inovação nas formas de gestão do setor público e executados pelos governos estaduais, o que viabilizaria o enfoque na modernização de estruturas organizacionais e processos administrativos, bem como a ampliação dos mecanismos de transparência, *accountability* e controle social, ou seja, na melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Nessa direção, o PNAFE foi lançado em 1997. Baseado nas premissas do consenso de Washington e com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), esse programa dedicou-se à modernização das secretarias estaduais de Fazenda, com vistas prioritariamente a criar condições institucionais e administrativas para o aumento da arrecadação, promovendo-se ações para a reestruturação organizacional e de processos administrativos, além da capacitação de pessoal. Essa busca da modernização das secretarias estaduais da Fazenda tinha o pretexto de melhorar a qualidade dos serviços entregues ao contribuinte e à sociedade, mas na prática o que se confirmou nos resultados gerados foi às ações do Programa mais voltadas para atender aos aspectos internos mais emergenciais da gestão, tais como a ampliação dos instrumentos de controle, recuperação de postos para o aumento da arrecadação e modernização da estrutura organizacional com a atualização tecnológica e informatização de setores estratégicos, o redesenho de processos de trabalho e ainda a capacitação de pessoal.

Pode-se dizer que o PNAFE foi relativamente bem sucedido, particularmente no propósito de aumento da arrecadação e controle dos resultados, reforçando-se a melhoria da eficiência nos esforços para a reestruturação física, material e tecnológica de postos de arrecadação e setores estratégicos da secretaria. Porém, quando se trata da melhoria do desempenho das secretarias de Fazenda e sua efetividade no alcance das metas propostas pelo Programa para o contribuinte e a sociedade, este deixa a desejar, com lacunas e erros que se

inserir na contradição entre controle excessivo para gerar mais receita e o baixo desempenho do sistema no atendimento das necessidades internas e externas.

Segundo o relatório da REVISTA PNAFE É UMA REALIDADE (2006)¹, no que concerne à modernização das estruturas organizacionais e administrativas o programa colocou em outro patamar político e administrativo as secretarias estaduais de Fazenda, distanciando-as dos demais órgãos do governo.

Esse relativo sucesso do PNAFE como proposta modernizante serve de inspiração para a formulação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), que teve como propósito inicial elaborar diagnóstico sobre a situação administrativa dos governos estaduais brasileiros, indicando áreas prioritárias de investimento em modernização da gestão e do planejamento, o que tornaria mais eficiente a aplicação dos recursos financeiros do Programa e promoveria uma maior articulação das ações dos governos federal e estaduais e destes entre si.

O diagnóstico foi realizado entre os anos de 2003 e 2004, na fase de elaboração do PNAGE, com recursos oriundos de convênio entre o Ministério da Fazenda, executor do PNAFE, e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Esse diagnóstico resultou na pesquisa realizada por um grupo de consultores contratados pelo MPOG, com a parceria do Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD) e do Conselho Nacional de Secretários de Planejamento (CONSEPLAN), junto às administrações públicas estaduais para identificar as principais deficiências e lacunas no âmbito da modernização da gestão e do planejamento a serem trabalhadas pelo PNAGE.

De outra parte, a elaboração e execução do PNAGE apresentaram-se naquele momento como ações necessárias e urgentes para os governos estaduais, dadas as dificuldades financeiras e, conseqüentemente, as limitações institucional e administrativa para viabilizar de forma individualizada e sem o aporte necessário de recursos financeiros a modernização da gestão e do planejamento.

É fato que nas últimas décadas as assimetrias entre as administrações públicas estaduais se acentuaram, requerendo a atuação do governo federal como condutor de política pública de gestão, particularmente na coordenação de um programa de modernização que

¹ A partir daqui a referência a essa publicação será nomeada apenas como REALIDADE, seguida da data da publicação.

teoricamente fosse capaz de envolver todos os entes federados, incluindo-se ainda os órgãos públicos, com a finalidade de diminuir tais diferenças.

A discussão sobre ajuste fiscal, eficiência e gestão por resultados é enfatizada na adoção da chamada Nova Gestão Pública (NGP) na reforma da administração pública brasileira de 1995, bem como nos programas governamentais de cunho modernizantes que são introduzidos na administração pública pós-1995. Percebe-se na formulação dos programas de modernização uma preocupação central com a melhoria do desempenho da gestão, com a eficiência, repetindo-se a orientação de reformas anteriores, o que implicaria uma menor atenção aos aspectos voltados para a ampliação dos mecanismos e instrumentos de avaliação capazes de gerar resultados mais efetivos e sustentáveis.

Na ótica do MPOG, o PNAGE é elaborado nos moldes do PNAFE, como mais uma tentativa do governo federal de promover a modernização institucional e administrativa, desta feita a partir de uma visão mais geral do ciclo da gestão pública, procurando-se atuar na integração das diferentes esferas de governo, seguindo os preceitos de compartilhamento de iniciativas, experiências de inovações e soluções de modernização no âmbito das administrações estaduais e entre diferentes estados da federação (MPOG, 2012 a).

Do ponto de vista dos seus idealizadores a lógica de elaboração do PNAGE pressupõe a integração entre o planejamento, o orçamento público, os recursos humanos e os sistemas de informação, para melhoria do desempenho dos governos estaduais via instrumentos de avaliação da efetividade, transparência e *accountability* na condução do interesse público.

Para além dos princípios contidos nas cartilhas do Programa, e de uma lógica que repete a mesma orientação de programas anteriores – a maioria deles com objetivos grandiosos e na prática pouco exequíveis diante das dificuldades apresentadas pelos governos estaduais –, a maneira como os programas e projetos com ênfase na modernização institucional e administrativa são concebidos e executados sugeriria um caminho quase sempre comum, mudanças mais incrementais e menos inovadoras com a repetição dos mesmos erros os quais se pretende eliminar.

O movimento de reformas ocorrido na administração pública brasileira desde 1995, notadamente nos programas de caráter modernizantes, tem apresentado resultados pouco consistentes em relação à efetividade no alcance das metas pretendidas; na sua essência, tem sido fragmentado, não contínuo e desigual, e isto de forma recorrente nas várias iniciativas. Percebe-se que as tentativas de reformar o aparelho de estado dos governos estaduais

favoreceria a uma fragmentação no processo, produzindo resultados difusos, o que aprofundaria as assimetrias já existentes.

Pode-se dizer que os avanços gerados pelos esforços modernizantes foram, na maioria das vezes, pontuais e localizados, e de forma mais evidente e com relativa continuidade em alguns governos estaduais, os maiores e mais ricos, talvez pela maior capacidade política, administrativa e financeira de elaborar e operacionalizar programas desse tipo, o que exigiria disponibilidade considerável de recursos financeiros (contrapartida dos governos estaduais), equipe capacitada para executar os projetos e produtos finais, coordenação especializada e vontade política.

Em outra perspectiva, constata-se aumento nas publicações nacionais e internacionais em torno do debate sobre o campo da administração pública, especificamente no âmbito das reformas no aparelho de Estado e dos instrumentos políticos e administrativos que visam ampliar a capacidade de avaliação, monitoramento e desempenho de programas governamentais de cunho modernizantes, que na maioria das vezes envolvem investimentos altos e resultando com pouca eficiência e quase nenhuma efetividade, para as nações, estados e municípios.

A despeito da divergência entre as interpretações sobre os conteúdos das reformas no aparelho de Estado, há razoável consenso de que estas devem ser repensadas na sua dinâmica interna e em suas relações com o mercado e a sociedade. As dimensões fiscal, econômica e financeira demonstraram enorme relevância na concepção e execução de programas modernizantes, tanto no debate da literatura como nos processos de reestruturação dos órgãos governamentais (ABRÚCIO, 1998).

Para além dessa perspectiva evidenciam-se aqui as possibilidades e limites na formulação e implantação dos programas governamentais de cunho modernizantes e seus desdobramentos para as nações, estados e municípios, na medida em que buscam novas respostas para velhos e novos problemas enfrentados, o que se constitui na atualidade em um dos motivadores para os constantes esforços de reformas a partir das políticas públicas de gestão na administração pública.

Com isso, o estudo em tela justifica-se pela necessidade de reflexão sobre alguns dos temas mais importantes que integram as reformas no aparelho de Estado ocorridas no Brasil pós- NGP. Uma das abordagens sobre as novas proposições que se apresentam no debate do campo da administração pública aponta para o aprimoramento do modelo gerencial. Enfatiza-

se, além das características de controle dos gastos, gestão por resultados e eficiência, notadamente a transparência, *accountability* e controle social, voltados para a efetividade e sua convergência; no caso brasileiro, para a gestão de programas modernizantes que teoricamente pretendem reorganizar as estruturas e processos organizacionais dos governos estaduais, estimulando-se o compartilhamento de práticas entre eles.

No contexto pós-reforma de 1995, torna-se relevante o estudo da gestão à luz da experiência do setor público estadual, delineando de forma mais clara os mecanismos e instrumentos que envolvem a governança pública: gestão e efetividade nos programas de modernização. Tratam-se aqui mais especificamente, de governos estaduais pequenos, classificados pelos critérios de território, população e PIB. Além da acessibilidade e disponibilidade, de modo abrangente estes apresentam características similares no modo de gestão e nos traços que revelam estruturas arcaicas marcadas pelo patrimonialismo e clientelismo, além da relação de total dependência do governo federal para elaborar e viabilizar políticas públicas de gestão.

Discute-se neste trabalho a condição dos governos estaduais pequenos em aderir aos programas modernizantes, como é o caso do PNAGE, o que exige esforço da já comprometida capacidade econômico-financeira para a contratação de empréstimo e endividamento, além de equipe técnica suficiente e capacitada para execução do Programa, equipe essa especializada e responsável pelo conjunto de ações de modernização da gestão no âmbito do estado, coordenação administrativa e financeira e o monitoramento e avaliação de resultados.

Percebe-se como mais complexo o processo de modernização pelos governos estaduais pequenos, que por motivos de ordem política e administrativa não acompanham de forma contínua o movimento de reformas orientado pelo governo federal via programas modernizantes. As incompletudes e descontinuidades observadas na gestão dos programas de modernização executados pelos governos estaduais gerariam resultados pífios face ao volume de recursos financeiros aplicados, equipe técnica envolvida e a baixa efetividade no alcance das metas pretendidas.

O que se questiona nesta tese é como a experiência de modernização da gestão com o PNAGE nos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe se efetiva no alcance das metas previstas. Qual a contribuição (limites e possibilidades) do PNAGE para a gestão desses governos estaduais? Onde o PNAGE avança e onde ele erra?

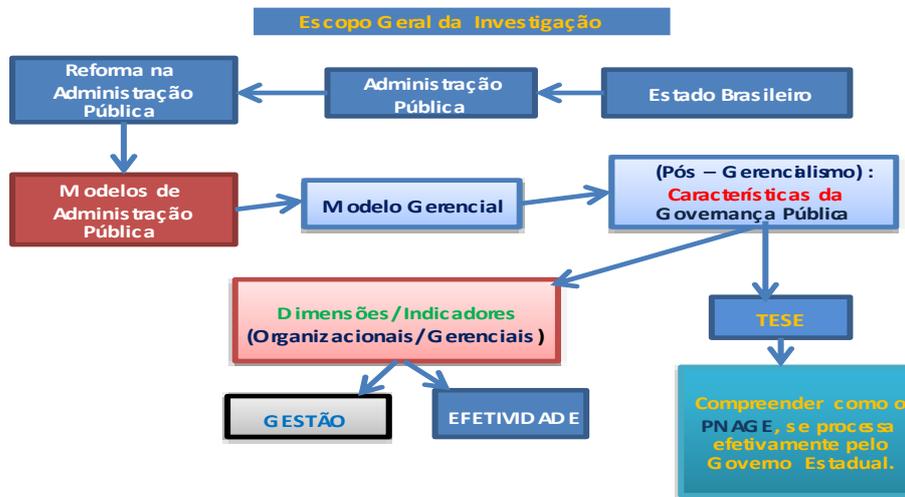
Define-se como objetivo geral compreender como a gestão do PNAGE processa-se efetivamente nos governos estaduais pequenos. Esse objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos: (1) Entender o PNAGE; (2) Caracterizar a gestão do PNAGE a partir da reestruturação organizacional e administrativa e da efetividade no alcance das metas pretendidas; e (3) Analisar o PNAGE em nos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Para cumprimento desses objetivos adota-se uma estratégia metodológica que envolve: abordagem teórica sobre as reformas administrativas pós-1995, governança pública na dimensão de gestão voltada à reestruturação organizacional e administrativa e para efetividade no alcance das metas pretendidas; os programas governamentais de modernização dentro do campo da administração pública; e estudo empírico que busca analisar a experiência dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe com o PNAGE.

O principal fundamento desta tese concentra-se na reflexão da questão central da investigação. Para isso, torna-se relevante a compreensão do escopo da pesquisa que perpassa por algumas vertentes teóricas que embasam os eixos norteadores em torno dos quais a investigação é construída e desenvolvida.

O primeiro eixo fundamental do estudo refere-se à abordagem da administração pública, no que diz respeito às reformas empreendidas no Brasil recente e os programas de modernização. No segundo eixo são apresentadas as tendências de gestão na perspectiva pós-gerencialista, mais especificamente as características de governança pública e aspectos de convergência com as políticas públicas de gestão via programas de modernização, o que exige um entendimento teórico do papel e funcionamento do aparelho de Estado frente às reformas administrativas. No terceiro eixo é desenvolvido o conceito de efetividade e, em correlato, os conceitos de avaliação e monitoramento, isto no contexto dos programas modernizantes (ver figura 1).

Figural1. Escopo geral da investigação.



Fonte: Elaborado pelo próprio autor

O crescente interesse da comunidade científica pelo debate em torno dos programas de modernização insere-se no contexto pós-gerencialista, o que pode ser entendido à luz dos autores pesquisados como a necessidade de ampliar os instrumentos de efetividade destas políticas públicas de gestão e seus reflexos para o setor público. Tal interesse deve-se principalmente às transformações e inovações ocorridas nos últimos anos, bem como à necessidade de melhoria e compartilhamento das “boas” práticas de gestão e da prestação de serviços à sociedade.

Busca-se construir a investigação com base na literatura recente sobre a temática, procurando estabelecer os nexos entre as reformas administrativas pós-1995, as características de governança pública, o conceito de efetividade e os programas de modernização, bem como discutir o que motiva a concepção e execução do Programa, a trajetória do PNAGE e as implicações (limites, contribuições e possibilidades) dos resultados alcançados na efetividade gerada pelo programa nos governos estaduais, notadamente na experiência analisada.

A ideia de analisar a experiência do PNAGE nos governos estaduais de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe deve-se ao fato de serem estes estados pequenos e estarem situados na região nordeste, uma das mais carentes do país, a partir de critérios como: área, população estimada em 2014, densidade demográfica, número de municípios, PIB, percentual do PIB nacional e PIB per capita (quadro 1), além da acessibilidade e disponibilidade.

Quadro1: Produto Interno Bruto (PIB) dos estados da região nordeste.

ESTADOS	PIB	% do PIB Nacional	PIB per capita
BAHIA	159.869.000.000,00	3,9%	11.340,18
PERNAMBUCO	104.394.000.000,00	2,5%	11.776,10
CEARÁ	87.982.000.000,00	2,1%	10.314,29
MARANHÃO	52.187.000.000,00	1,3%	7.852,71
RIO GRANDE DO NORTE	36.103.000.000,00	0,9%	11.286,99
PARAÍBA	35.444.000.000,00	0,9%	9.348,69
ALAGOAS	28.540.000.000,00	0,7%	9.079,48
SERGIPE	26.199.000.000,00	0,6%	12.536,45
PIAUI	24.607.000.000,00	0,6%	7.835,75

Fonte: IBGE, 2012, p.23.

O estado de **Alagoas** está situado a leste da região Nordeste. Ocupa uma área de 27.774,993 km², sendo ligeiramente maior que o Haiti. A população do estado em 2012 foi estimada em 3.321.730 habitantes e densidade demográfica de 112,33(hab/km²). Sua capital é a cidade de Maceió. É formado por 102 municípios e suas cidades maiores é Maceió, Arapiraca, Palmeira dos Índios, São Miguel dos Campos, Santana do Ipanema, Delmiro Gouveia e Coruripe (IBGE, 2012).

Embora possua muitas belezas naturais, cerca de 230 km de praias encantadoras atraindo a cada ano mais turistas, o estado apresenta o pior IDH do Brasil, 0,677. O PIB do estado apresentou crescimento em volume de 2,1%, e foi estimado em R\$ 21 235 milhões para o ano de 2009, representando 0,7% do PIB do País. O aumento de 0,01 pontos percentual de participação no PIB nacional de 2008 a 2009 fez com que o estado ganhasse uma posição no *ranking* nacional, 20^a (IBGE, 2012).

O estado do **Rio Grande do Norte**, situado também na região Nordeste do Brasil, apresenta uma extensão territorial de 52.811,126 km², ou seja, 0,62% do território nacional. Sua população estimada em 2012 é de 3.408.510 habitantes e a densidade demográfica de 59,99 (hab./km²). A capital é a cidade de Natal e o estado conta com 167 municípios. Possui uma faixa litorânea de 410 km que serve para o incremento do turismo, uma das principais atividades econômicas da região. O PIB do Rio Grande do Norte apresentou crescimento em volume de 1,5%, superior à taxa do Brasil de -0,3%. Com estimativa de R\$ 27 905 milhões em 2009, representou 0,9% do PIB brasileiro. O estado teve um ganho de 0,02 pontos

percentual de participação de 2008 a 2009, entretanto manteve a mesma posição no *ranking* brasileiro, 19^a (IBGE, 2012).

Sergipe é o menor dos estados brasileiros, ocupando uma área total de 21.918,493 km, pouco maior que Israel. Em 2012, sua população foi estimada em 2.219.574 habitantes. A maior cidade é a capital Aracaju, sede da região metropolitana de Aracaju, que inclui ainda os municípios de Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro, e São Cristóvão. O PIB do estado de Sergipe apresentou crescimento em volume de 4,4% em 2009 e valor corrente estimado em R\$ 19 767 milhões, representando 0,6% do PIB nacional. O PIB *per capita* em 2009 foi de R\$ 9 787,25, conferindo ao estado a 18^a posição no *ranking* nacional (IBGE, 2012).

Outro aspecto refere-se à similaridade das condições de gestão: estruturas e processos desses estados para execução do Programa, além dos traços que denotam ainda hoje a presença do patrimonialismo, clientelismo e mandonismo na tomada de decisão; ou seja, as dificuldades e limites políticos e administrativos que ora os aproxima, permite realçar as suas singularidades. Em face das condições apresentadas, tentou-se no início da pesquisa incluir os estados da Paraíba e Piauí. Foram feitas várias tentativas e por diversas formas de contato, sem se obter êxito, por isso foram mantidos apenas os estados acima mencionados.

A presente tese está estruturada em cinco seções. A primeira seção é esta introdução, onde é apresentado o tema, a pergunta de pesquisa, inquietações do pesquisador, escopo da pesquisa, objetivos e justificativa. A segunda trata do marco teórico com os eixos fundamentais da discussão conceitual: Administração Pública: reforma gerencial e o pós-gerencialismo na evolução e características da governança pública, monitoramento e avaliação do desempenho para efetividade. Na terceira seção é apresentada e detalhada a estratégia metodológica adotada com os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa e para isso utilizam-se o modelo geral da investigação, os instrumentos de coleta de dados no tratamento e análise dos dados. A quarta seção estrutura-se na perspectiva de identificar o PNAGE, suas características, bem como descrever e analisar a dimensão de gestão na reestruturação organizacional e administrativa e efetividade no alcance das metas pretendidas na trajetória do PNAGE, com a apresentação e análise dos resultados na experiência dos governos estaduais de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe. A quinta seção apresenta as principais conclusões da tese, síntese e reflexão sobre a execução do PNAGE nas experiências de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe, verificando até que

ponto a gestão do programa se efetiva nesses governos estaduais, com destaque para as principais contribuições da tese para o campo da administração pública.

2 GESTÃO E EFETIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para situar a discussão acerca do PNAGE procede-se ao debate sobre a administração pública brasileira, especificamente no que concerne às reformas administrativas implantadas nas últimas décadas e às características de governança pública em um contexto mais amplo no qual se inserem os programas governamentais de modernização. Em seguida discute-se as origens, características do modelo gerencial e as tendências do pós-gerencialismo que indicam o aprimoramento do modelo gerencial, abordando-se posteriormente a tendência das reformas administrativas via programas de modernização, numa perspectiva mais específica, destacando-se as características da governança pública nos conceitos de gestão (estrutura e processos) e efetividade. Na sequência discorre-se acerca dos conceitos correlatos de avaliação e desempenho, apresentando alguns estudos sobre a sua aplicação no contexto dos programas governamentais de cunho modernizantes.

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO CAMPO

Na perspectiva das ciências sociais, políticas e jurídicas, a administração pública tem como objetivo trabalhar a favor do interesse público e dos direitos e interesses dos cidadãos. Nesse caminho, Harmon e Mayer (1999, p. 34) afirmam que a administração pública é a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm consequências para os indivíduos e grupos sociais.

A administração pública pode ser definida como um campo de estudos interdisciplinar (que captura as tensões) entre uma orientação racional instrumental (voltada para a ampliação da eficácia e da eficiência) de um lado, e uma orientação política (que considera as questões dos valores e visa promover interesse público) de outro (ANDION, 2012; GARSON; OVERMAN, 1983).

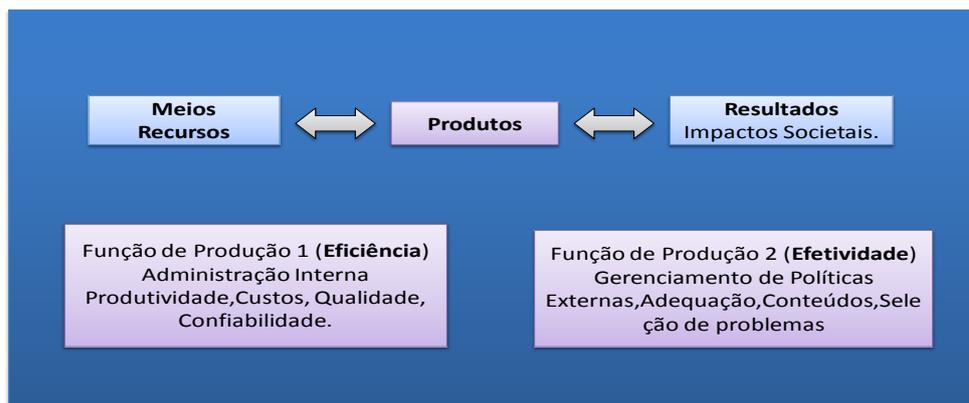
Entretanto, pode-se afirmar que desde a origem da disciplina, além de predominar uma visão de separação dessas duas orientações, privilegiou-se mais uma orientação racional e instrumental. De fato, o próprio surgimento da administração pública no século XIX com Wilson (1887) parece retirar o foco da política para buscar uma maior compreensão de como os governos são administrados (DENHARDT, 2011; ANDION, 2012).

Waldo (1971), considerado o “fundador” da administração pública, em seu livro *O estudo da administração pública*, define essa área de estudo. Segundo o autor, a administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para consecução dos propósitos de um governo; e complementa: “É a arte e a ciência da gerência, aplicadas aos negócios de Estado.” (WALDO, 1971, p. 6).

Thoenig (2007) considera que a dimensão pública como tema sugere que as organizações públicas são organizações de uma natureza específica porque, diferentemente de empresas, igrejas ou associações voluntárias, estão encarregadas de elaborar e executar políticas de gestão e, principalmente, da efetividade das políticas entendida como função de produção que gera impactos para o cidadão e a sociedade.

Na visão desse autor as organizações públicas são sistemas sociais guiados por duas funções: a de produção, que trata de produtos operacionais a partir da eficiência interna, facilmente identificados e enumerados, e a segunda função, que trata dos efeitos de mudança social, isto é, produz a distribuição de efetividade, lida com efeitos de médio prazo, indiretos, e mais difíceis de quantificar, o que pode ser visto na figura 2.

Figura 2: Duas Funções de Produção na Abordagem da Dimensão Pública



Fonte: Thoenig, 2007, p.16

Thoenig (2007) trata os conceitos de eficiência e efetividade como funções de produção que devem dialogar para que os recursos sejam aplicados com eficiência pela

administração interna, e assim possam gerar efetividade (impactos sociais) a partir do gerenciamento de políticas externas.

Sobre o campo da administração pública, Thoenig (2007, p. 4) argumenta que é baixa a proporção de artigos apresentados em conferências internacionais sobre análise organizacional que lidam especificamente com organizações e administração do setor público. Esse é um campo teórico ainda em processo e que, portanto, carece de produção científica capaz de atender a necessidade de explicar e analisar conceitos e dimensões presentes nas mudanças e inovações das estruturas organizacionais, processos e procedimentos introduzidos nas últimas décadas na gestão pública brasileira.

O argumento de Souza (2007) reforça a ideia de que a administração pública é um campo ainda em construção:

Não por acaso, por conta desta juventude teórica, a administração pública possui limitações conceituais, necessitando cada vez mais de aprofundamento científico que permita construir o seu próprio arcabouço teórico, ou seja, uma teoria da administração capaz de analisar as principais dimensões e fenômenos presentes nas organizações públicas (SOUZA, 2007, p.7).

No Brasil, o campo da administração pública tem dado relativa atenção aos movimentos de reforma via programas governamentais de modernização, que se dedicam, em tese, à reorganização das estruturas e dos processos e pouco ao aprofundamento da teoria sobre as mudanças e inovações geradas por tais esforços. Nas palavras de Fadul e Silva (2009):

Pouco foi realizado para o desenvolvimento e aprofundamento da teoria sobre as mudanças e inovações geradas por tais esforços, capaz de criar um arcabouço teórico que dê conta de analisar e compreender a complexidade inerente às diversas dimensões da administração pública brasileira. Em outras palavras, do ponto de vista das pesquisas e estudos teóricos, os avanços não têm acompanhado esta evolução, nem refletem a importância desse campo de conhecimento (FADUL; SILVA, 2009, p 359).

Ao longo do tempo as reformas se traduzem, prioritariamente, em várias tentativas de melhorar o funcionamento do aparelho de Estado, apresentando novas concepções de estruturas organizacionais e processos administrativos e apesar disso parecem não ter gerado avanços significativos para a administração pública.

Na década de 1990, o modelo gerencial passou a orientar a administração pública brasileira para reestruturação de métodos e processos de controle, avaliação do desempenho de projetos e produtos do governo, gerenciados a partir de programas governamentais de caráter modernizantes, multiesferas, envolvendo vários órgãos e funções da administração pública nas esferas federal, estadual e municipal; isto na perspectiva de avançar na avaliação de resultados, correção de curso (quando necessário) da ação pública, bem como verificar a sua efetividade no atendimento das necessidades da sociedade (ABRÚCIO, 1998; KLERING; PORSSSE; GUADAGNIN, 2010).

A compreensão dos fenômenos administrativos de cada país muda e isso tem exigido dos pesquisadores uma atenção especial e maior reflexão sobre os esforços de reformas empreendidos individualmente. Nota-se também que a maioria dos países apresenta nessas reformas problemas como descontinuidades e incompletudes, causadas por fatores políticos e administrativos, e que as soluções encontradas para esses problemas poderiam ser compartilhadas entre as nações.

Nestes termos, verificam-se aqui e ali alterações no modelo de gestão gerencial, assimilando características da governança pública como a importante tendência de governo no Brasil, que aponta para a configuração de um modelo de administração pública, baseado na adoção de esforços para a modernização das estruturas organizacionais e processos administrativos, operada via programas multiesferas de governo e com a parceria de órgãos públicos e privados na gestão de projetos locais, sugerindo novas formas de governança.

A Nova Administração Pública (NGP) é entendida como a ciência do gerenciamento. O movimento da NGP caracteriza-se por ser um modelo normativo formado por um conjunto de abordagens teóricas que se complementam, o que permite, a partir de princípios mercadológicos, uma visão da esfera pública e seu funcionamento. Cabe ressaltar que atualmente este conjunto de estratégias e conhecimentos deve considerar um entendimento do ser humano e da sociedade a partir de suas múltiplas dimensões (ANDION, 2012).

A adoção no Brasil da NGP como tentativa de suplantando determinadas práticas desgastadas do modelo burocrático, de certa forma, convergiu esforços, preocupações e objetivos presentes nos modelos anteriores de reforma do estado, desde o gerencialismo puro, passando pelo modelo de orientação ao serviço público que tem como propósito a ampliação dos mecanismos de *accountability* e equidade, como descrito por Abrúcio (1998), até perspectivas mais atuais, como a da governança pública, que propõe o aperfeiçoamento das características do modelo gerencial, despertando interesse por englobar questões como a

reforma do aparelho de Estado, a administração pública e o desenvolvimento (ABRÚCIO, 1998, p.35).

A Nova Gestão Pública é incorporada ao setor público brasileiro incluindo-se as suas bases conceituais descritas na caracterização do gerencialismo e sua evolução como aquela apresentada pelos autores pesquisados e identificados no Quadro 2, a seguir. A ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como o *public choice* nos Estados Unidos, e o ideário neoliberal hayekiano (principalmente na Grã-Bretanha) abriram espaço para o avanço do modelo gerencial como referência para o setor público.

New Public Administration sintetiza o ideal americano de reforma baseado nas práticas do setor privado. Osborne e Gaebler (1994) defendem a adoção da inovação no setor público a partir de práticas bem sucedidas da iniciativa privada baseadas no governo competitivo e de resultados para os seus clientes e empreendedor. O movimento denominado New Public Management traduz outro momento do “gerencialismo americano” fundamentado em alguns estudos como *Downsizing* e reengenharia, dando forte impulso ao conceito de eficiência na gestão pública. Nesse caso, o enfoque apenas na eficiência governamental cria o problema da falta de atenção para a avaliação da efetividade dos serviços públicos (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

O modelo de gerencialismo adotado pela Grã-Bretanha engloba três visões da administração pública. De acordo com Abrúcio (1998) tais visões – *pure managerialism*, *consumerism* e *Public Service Orientation* – introduziram, de fato, importantes questões que devem ser alinhadas e aprofundadas, tais como: foco no cidadão, reforço da meritocracia, flexibilidade, gestão por resultados e efetividade.

A discussão mais recente sobre as reformas e o gerencialismo tem convergido para o aprimoramento do modelo gerencial na compreensão de um conjunto de características denominadas de governança pública que inclui maior eficiência na gestão pública, transparência, maior responsabilização das agências governamentais, *accountability* e efetividade, a partir da avaliação qualitativa dos serviços públicos. No Quadro 2 são apresentadas as vertentes do modelo gerencial e novas proposições, características e autores.

Quadro 2 – Vertentes do Modelo Gerencial: da New Public Administration à Governança Pública

Vertentes do modelo Gerencial e novas proposições	Características	Autores
Managerialism	<p>Governo catalisador pertencente à sociedade; governo competitivo e orientado por missões; governo de resultados e orientado para os seus clientes; governo empreendedor, proativo e descentralizado; governo orientado para o mercado. Lógica da estratégia.</p> <p>a) Gerencialismo Puro: economia/eficiência – produtividade; voltados para os <i>taxpayers</i> (contribuintes).</p> <p>b) Consumerism: efetividade/qualidade; voltados para os clientes/consumidores.</p> <p>c) Public Service Orientation: accountability/ equidade; voltadas para o atendimento dos cidadãos.</p>	<p>Osborne e Gaebler (1994)</p> <p>Crozier (1981)</p> <p>Ferlie et al (1994)</p> <p>Metcalfe e Richards (1989);</p> <p>Pollitt (2003);</p> <p>Caiden (1991);</p> <p>Haggard (1996);</p> <p>Abrúcio (1997; 1998);</p> <p>Barzelay (2000)</p>
Governança Pública	<p>Ação conjunta integrada e sustentável: eficiente, eficaz, efetiva, transparente e compartilhada.</p> <p>Desenvolvimento de práticas cooperativas.</p> <p>Necessidade de inovação na gestão pública</p> <p>Habilidade para sustentar políticas e programas governamentais.</p> <p>Liderança para tomar decisões com eficiência, eficácia e efetividade e accountability.</p> <p>Desburocratização e qualidade na gestão pública.</p> <p>Qualidade e excelência; orientação para o serviço público.</p> <p>Nova geração de reformas administrativas e de Estado (Pós-Gerencialismo).</p>	<p>Evans (1989);</p> <p>Flynn (1990)</p> <p>Diniz (1997);</p> <p>Boivard e Loffler (2003);</p> <p>Pallot (2003)</p> <p>Haque (2004);</p> <p>Kissler e Heidemann (2006);</p> <p>Pollitt (2003); (2010);</p> <p>Lynn (2010)</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos autores citados.

Trata-se de um quadro normativo que apresenta de forma sucinta as visões presentes no debate sobre a evolução do gerencialismo, à luz dos autores identificados no Quadro 2 e, como cada vertente sugere um estágio de compreensão da reforma gerencial, seus desdobramentos para a administração pública e para a sociedade.

De outra parte, um estudo supervisionado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2005) indica que a maioria de seus países membros descreve nos seus relatórios os esforços de reforma, na maioria dos casos impelidos para a

melhoria da governança, o que tem representado experiências importantes para a ampliação e aperfeiçoamento do gerencialismo (OCDE, 2005).

Na maioria dos países da América Latina e particularmente no Brasil, os esforços de reforma no aparelho de Estado não produziram os resultados políticos e administrativos necessários para resultar em eficiência e eficácia, principalmente no que diz respeito à qualidade na prestação dos serviços públicos e à efetividade das políticas públicas e programas governamentais, esperada pela sociedade (MARINI, 2003; GOMES, 2009).

Nota-se o crescente interesse no debate acerca do conceito e das características da governança pública como tendência que incorpora o aprimoramento do modelo gerencial e que tem sido adotada em vários contextos. Entretanto, ainda carece de maior rigor científico, embora suas consequências para a administração pública, na agenda do Brasil e dos países da América Latina, estejam evidenciadas no resgate das contribuições dadas pelas reformas administrativas ocorridas no seio das suas administrações públicas.

No que se refere à administração pública e às reformas administrativas implantadas nas últimas décadas, as discussões sobre esses temas têm dado pouca atenção à compreensão dos recorrentes e descontínuos esforços de reforma no aparelho de Estado tanto no período de aplicação dos preceitos do gerencialismo como no período considerado pós-gerencialista, além de suas implicações para o desempenho da gestão.

Para Rezende (2004) as reformas administrativas podem ter vários significados e são concebidas como políticas públicas voltadas para retomar a *performance* do aparelho do Estado. Dessa forma, ele identificou que as reformas administrativas sofrem várias interrupções e descontinuidades retratando um quadro político-administrativo de sucessivas reformas (REZENDE, 2004).

A necessidade de se trabalhar na direção de uma administração pública cada vez mais capacitada para responder às solicitações da sociedade e a preocupação com a prestação de serviços públicos com maior qualidade, assim como a elevação do desempenho das instituições do Estado, tornaram-se, de forma rápida e intensa, uma bandeira fundamental da teoria e da prática da gestão pública na contemporaneidade (SIMIONE, 2014, p.552).

A partir das contribuições dadas pelo modelo gerencial, busca-se refletir sobre os limites e contribuições das reformas ocorridas no período pós-gerencialista, particularmente sobre a governança pública que, segundo alguns autores como Bovaird e Loeffler (2003), Lynn (2006) e Pollitt (2003), representam um conjunto de características que denotam uma

tendência para o aperfeiçoamento do modelo gerencial, ou seja, eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública, suscitando de seus gestores e da gestão capacidade para coordenar e executar políticas públicas de gestão, programas governamentais que ampliem e melhorem os mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação, transparência, *accountability* e controle social.

2.2. EVOLUÇÃO DO MODELO GERENCIAL PARA GOVERNANÇA PÚBLICA

A crise fiscal da década de 1970 e a necessidade de substituição de algumas práticas desgastadas do modelo burocrático evidenciam novas demandas sociais relacionadas à estrutura e processos das organizações públicas que demonstram incapacidade para solucionar alguns problemas públicos recorrentes e são compreendidas no contexto de um Estado inchado e inoperante. A necessidade de adequar a gestão das organizações públicas subsidia uma primeira onda de reformas do setor público que culmina com a ascensão da Nova Administração Pública (NGP) (BEVIR, 2010).

Trata-se de um movimento internacional, liderado pelos Estados Unidos e a Grã-Bretanha, na perspectiva de adoção do enfoque gerencial nas reformas administrativas implementadas inicialmente por estes países e cujo objetivo primordial era o de reformar o aparelho de Estado inserindo-se na administração pública os princípios do modelo gerencial. O enfoque gerencial na administração pública emergiu com vigor nestes países depois que governos conservadores assumiram o poder em 1979 (governo Thatcher) e em 1980 (governo Reagan) (BRESSER- PEREIRA; SPINK, 2006, p.30).

Nestes termos, constata-se tais esforços em países como Inglaterra, Nova Zelândia, Suécia, Austrália, Holanda, Estados Unidos, entre outros, baseando-se nos preceitos do gerencialismo, ou seja, no controle dos gastos governamentais, melhoria da eficiência nas instituições públicas, influenciada por métodos e práticas empresariais de gestão privada, estimulando-se a criação de mecanismos de maior *accountability* (responsabilização) dos atos praticados pela gestão e seus gestores, e ainda com o objetivo de fortalecer e ampliar os instrumentos de avaliação do desempenho/ efetividade, transparência e controle social no setor público (ABRÚCIO, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1997).

Martins (2003) argumenta que assim como o paradigma burocrático weberiano introduziu a ética da racionalização, disseminando as bases do formalismo e

profissionalização na estrutura da administração pública, por outro lado o gerencialismo tem por fundamento a ética da transparência, da *accountability*, da redução de custos e da eficiência e efetividade.

No intuito de substituir algumas práticas desgastadas do modelo burocrático de administração pública pelo modelo gerencial, a NGP preconiza a redução do tamanho do Estado aproximando-o das práticas empresariais da iniciativa privada, com a flexibilização no aparato de regras e procedimentos, com vistas à orientação das organizações e agentes públicos para o controle e redução de custos, melhoria no gasto público e o alcance de resultados com eficiência, eficácia e efetividade (ABRÚCIO, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1997).

As concepções da New Public Management (Nova Gestão Pública) sugeriram novas formas e padrões de gestão justificadas pela necessidade de tornar a organização e o funcionamento do setor público mais flexível e efetivo (SIMIONE, 2014).

As premissas da denominada *middle-range theory*, ou Nova Administração Pública (NGP), foram estimuladas pela necessidade de encontrar respostas para problemas como: eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação na administração, entre outros, e por avanços em uma série de disciplinas ligadas à teoria organizacional, ciência política e economia (neo-institucionalismo e *public choice*) (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Sob outro enfoque, Souza (1998), referindo-se ao *focus* nos estudos da administração pública, destaca a fase denominada de pós-burocrática, que aborda o *locus* governamental (com destaque para a sua crise), detalhando os principais aspectos das inovações e das novas práticas de gestão, juntamente com o movimento gerencialista entendido como uma vertente pós-burocrática. É enfatizado que, em parte, esta vertente pós-burocrática assume alguns pressupostos e *focus* da ciência política (SOUZA, 1998).

Nos anos 1990 cresce em diversas partes do mundo uma onda de reformas com vistas à implantação do modelo gerencial na administração pública. A obra de Osborne e Gaebler *Reinventando o governo* (1994) assinala que o gerencialismo havia se deslocado do setor privado para o setor público. A obra destaca algumas experiências consideradas inovadoras, a partir do espírito empreendedor, identificando características presentes nas práticas do setor privado, que, segundo os autores, podem ser aplicadas no setor público. Nos Estados Unidos

essa onda de reformas ocorre principalmente em nível dos municípios e condados (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

O modelo da NGP, bem como suas variações nos diversos países onde foi implementado, teve a contribuição do movimento “reinventando o governo”, dos autores Osborne e Gaebler (1994). Denominando de Governo Empreendedor ou Inovador, esse movimento objetivou que as organizações públicas atuassem de forma a utilizarem seus recursos com eficiência e efetividade (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Hood (1995) relaciona a NGP às seguintes dimensões: maior competição entre as organizações do setor público; maior uso de práticas gerenciais provenientes das organizações privadas; redução de custos – fazer mais com menos; ênfase na transparência e no controle; padrões de desempenho explícitos e mensuráveis – visava dar maior flexibilidade ao serviço público; e controle por resultados – a ênfase passou dos processos para os resultados (HOOD, 1995).

Na América Latina, o Estado tem sido o principal responsável pelo processo de desenvolvimento, ou seja, a capacidade administrativa da maioria dos países passou a desempenhar papel preponderante, tanto para gerenciar a complexidade advinda das demandas emergentes do período de democratização, como para desenvolver os processos reformistas estratégicos, então propostos para o enfrentamento da crise social, política e econômica, conforme registra o documento do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD (2010).

Trata-se de um documento que o CLAD publicou em 2010, contendo as principais orientações contidas nos processos estratégicos de reformas empreendidas pelos países membros. Nele está relatado que cinco domínios foram relevantes nas reformas administrativas realizadas na América Latina nos últimos vinte anos e que constituem uma agenda importante para todo o mundo ibero-americano. Dentre eles estão: a democratização da gestão pública; profissionalização da função pública; novas tecnologias de gestão, destacando os instrumentos de governo eletrônico, gestão por resultados orientados para o desenvolvimento de mecanismos de governança (CLAD, 2010).

A NGP é aplicada em grande parte dos países da América latina, adaptando-se seus princípios aos vários contextos que suscitam experiências individualizadas com processos e resultados diferentes no que tange à eficiência para os resultados, redução de custos, melhoria nos gastos públicos e o foco das ações no cliente-cidadão, além das ideias de serviço ao

consumidor, mensuração de desempenho, flexibilidade administrativa, *accountability* e transparência.

As mudanças econômicas, sociais, políticas e tecnológicas, dentre outras, ocorridas nas últimas décadas, trouxeram reflexos para a administração pública brasileira, conseqüentemente para a gestão dos serviços públicos.

A Constituição de 1988 estabelece várias mudanças no âmbito da administração pública, dentre elas aquela que determina um novo pacto federativo no país, redefinindo competências para os estados subnacionais e municípios a partir do princípio da descentralização. Estes passam teoricamente a ter menos autonomia (centralização do processo de decisão na esfera federal) na elaboração e condução das políticas públicas (ABRUCIO, 1998).

As mudanças na Constituição provocaram alterações nas estruturas organizacional e administrativa dos governos nas esferas federal, estadual e municipal (processo de descentralização da administração pública), e na estrutura política (ampliação dos direitos da pessoa, inserindo o controle social com a participação da sociedade (cidadania) na formulação de políticas públicas e na gestão governamental), com implicações diretas para o modelo de gestão baseado nas características da governança pública, ou seja, eficiência, eficácia e, de forma pontual, a efetividade na gestão governamental de estados e municípios (ABRUCIO, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1997).

Por outro lado, a crise na administração pública brasileira agravou-se a partir da Constituição de 1988, quando, na prática, salta-se para o extremo oposto: o enrijecimento burocrático e a presença contundente de características patrimonialistas e clientelistas na administração pública. As conseqüências da sobrevivência do patrimonialismo e o enrijecimento burocrático, na maioria das vezes, perversamente misturados, denotam o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira, presentes até os dias de hoje, como se pode observar no Plano Diretor do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995).

A Reforma do Estado de 1995, a partir da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE promove a adoção do modelo gerencial na administração pública brasileira, alicerçados na busca pela eficiência das estruturas e processos, foco nos resultados e na efetividade na ação governamental, na descentralização com maior autonomia do gestor público e no controle (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

O MARE instituiu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PEDRAE), contendo as diretrizes gerais e os princípios da administração gerencial para melhorar o desempenho e a qualidade na gestão do governo, a partir da ênfase na eficiência e nos resultados, voltada prioritariamente para a administração pública federal, podendo ser aplicada nos estados e municípios, o que na prática não se concretiza, pela fraca institucionalização das propostas de modernização do aparelho de Estado.

O PEDRAE preconiza a adoção de medidas nas dimensões: a) dimensão institucional-legal; b) dimensão cultural, baseada na mudança de valores; e c) dimensão-gestão, situando as bases do processo de transição entre o modelo burocrático e o gerencial chamado Nova Gestão Pública – NGP. Naquele momento a sociedade brasileira parecia entender que a reforma administrativa tornara-se condição para a consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e para a existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos (MARE, 1995).

A reforma gerencial no Brasil é inspirada no gerencialismo britânico, sob a influência dos princípios da *New Public Management* (NPM), modelo bastante difundido nos EUA. Verifica-se que o PEDRAE coordenado pelo MARE teve suas bases fortemente apoiadas na NPM e na *Progressive Governance*, incorporando muitos elementos do paradigma neodesenvolvimentista (REZENDE, 2004).

A reforma de 1995 implanta no seio da administração pública brasileira o modelo gerencial com ênfase na eficiência, controle dos resultados e na efetividade, apresentando contradição entre os objetivos de controle para o ajuste fiscal e a proposta de mudança institucional com base no aumento do desempenho (ALVERGA, 2003; REZENDE, 2004).

Sobre as implicações da adoção da NGP, Pollitt (2003) afirma que dentre as consequências mais importantes está à convergência para as características do modelo de governança pública segundo uma abordagem mais ampla e de aperfeiçoamento em relação ao modelo gerencial. A preocupação com a governança pública tem sido crescente para governos e governantes, entendida como os “[...] padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (POLLITT, 2003).

Sobre o assunto, no estudo que fizeram em 10 países, Pollitt e Bouckaert (2011) encontraram fortes evidências das diferenças nacionais e de como estas influenciaram na adoção do gerencialismo, ou seja, da Nova Administração Pública (NGP). Os autores afirmam

que a New Public Management (NPM) ou a NGP pode ter afetado a administração pública de muitos países, mas alguns teriam sido afetados de forma mais profunda. Observam ainda que mesmo aqueles países bastante influenciados pelos princípios gerais da NGP tendem a adaptá-la de forma quase individual, única, baseada nas suas especificidades para produzir proposições de caminhos diversificados, com histórias e trajetórias próprias (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Pode-se afirmar que o objetivo da NGP de suplantando algumas práticas obsoletas do modelo burocrático tradicional permitiu avanços pontuais, porém, este objetivo continua sendo um grande desafio para a administração pública, particularmente em relação à modernização das estruturas organizacionais, processos administrativos, controle dos resultados e efetividade.

O processo de reforma do aparelho de Estado para a modernização da administração pública no Brasil na década de 1990 seguiu alguns padrões que impelem ao fracasso, reforçando as contradições entre controle e desempenho, entre arcaico e moderno, e ainda expõem a fragmentação institucional e administrativa, além da separação entre a formulação e a implantação político-administrativa.

Sobre o assunto, Rezende (2004) argumenta que tal contradição existe na medida em que o ajuste fiscal requer, cada vez mais, um controle sobre o sistema burocrático e organizacional, ao passo que a mudança institucional apoia-se em ações de descentralização, requerendo menos controle da burocracia.

A retórica da reforma dos anos 1990 baseia-se mais uma vez na lógica das reformas anteriores que separa elaboração e implantação, e com isso avança pouco do ponto de vista da utilização do conceito de governança e dos princípios políticos que orientaram as propostas, quais sejam: participação, transparência, efetividade, *accountability* e controle social (DINIZ, 1995).

Em suma, o que se pretendia com o esforço de reforma em 1995 era o redimensionamento do papel do Estado para responder ao desafio de melhorar seu desempenho e a governança para atender as novas demandas postas pela sociedade. (ABRÚCIO, 1998; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Constata-se que na maioria dos países as reformas administrativas não alcançaram de forma plena os objetivos pretendidos, principalmente quanto à efetividade e ao controle social. Na maioria das experiências de países, estados e municípios, as reformas

administrativas são modificadas, abandonadas, ou não têm continuidade e por isso não são capazes de gerar resultados sustentáveis.

Registra-se que as reformas são pensadas de forma fragmentada, recorrentes no propósito de melhorar o funcionamento da administração pública e a qualidade na prestação dos serviços públicos, no entanto repetem os mesmos erros, os quais se sucedem no combate aos velhos e persistentes problemas de controle e desempenho do aparato burocrático. As políticas públicas de gestão são elaboradas voltadas sempre para atingir a melhoria no desempenho do aparelho do Estado. Nesse contexto alguns autores argumentam que as reformas administrativas sofrem várias interrupções e descontinuidades, retratando um quadro político-administrativo de sucessivas reformas (CAIDEN, 1999; REZENDE, 2004).

Essa contradição é permeada por uma tensão, envolvendo a questão do controle na implementação das reformas administrativas, suscitando vários aspectos como a dificuldade de se entender os objetivos e as táticas, nem sempre convergentes, e o próprio desconhecimento da concepção do que seria a melhor *performance* dentre as diferentes agências governamentais (REZENDE, 2004, p.126).

Sobre a fragmentação na elaboração e implantação das políticas públicas, Martins (2003) apresenta a experiência de gestão do período 2003-2004, no sentido de avaliar o seu nível de fragmentação. Para tal, o autor utiliza como referencial a teoria de fragmentação de políticas públicas como um dos primeiros eixos analíticos de seu estudo, apontando para a existência de obstáculos ou características que afetam ou dificultam o desempenho das políticas de gestão pública.

Ainda sobre o assunto, o autor assinala que tais características, como a falta de coerência, consistência e coordenação na formulação e execução de políticas e projetos governamentais, podem culminar com um quadro de fragmentação nas sociedades, governos e organizações públicas de uma forma geral, demandando cada vez mais políticas e ações integradoras (MARTINS, 2003).

Assim, a principal conclusão do estudo de política de gestão pública de Martins (2003) é que a fragmentação das políticas de gestão gerou alguns riscos/obstáculos que culminaram com a fragmentação das políticas de gestão pública no período pesquisado. Dentre eles destacam-se:

[...] a rejeição das inovações gerenciais propostas pela Nova Gestão Pública (NGP), a implementação de uma estratégia casuística que atendeu aos interesses mais pragmáticos da gestão, e a ineficiência governamental que, aparentemente, satisfaz interesses alinhados com a governança, mas, no entanto, com baixo retorno e qualidade na gestão (MARTINS, 2003, p. 17).

De acordo com estudos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), as nações na atualidade buscam aprender com os erros nas reformas administrativas implementadas, tendem a compartilhar modelos, práticas e soluções para problemas comuns, promovem as mudanças na teoria e na prática da administração pública, abandonando as tendências paroquiais e tradicionais, rompendo paradigmas na ciência da administração nos diferentes países (OCDE, 2005).

Tais afirmações remetem à discussão sobre as características da governança pública na busca pela eficiência no controle e melhoria do gasto público, *accountability*, transparência, controle social e efetividade, evidenciados no debate sobre o pós-gerencialismo, o qual, de acordo com a literatura pesquisada, trata-se de um movimento de aperfeiçoamento do modelo gerencial.

O debate sobre os desafios na agenda de reformas, avaliando-se seus reflexos e consequências para o campo da administração pública, bem como no esforço em entender as características das tendências de modelos de gestão no contexto do pós-gerencialismo, vem convergindo, segundo a literatura pesquisada, para a perspectiva de ampliação e aprimoramento do modelo gerencial. No âmbito deste estudo, tal debate fundamenta-se nas características de governança pública a partir das dimensões de gestão e efetividade na perspectiva de ampliar os instrumentos de *accountability*, transparência e controle social. O espectro insere-se na atualização do debate sobre as reformas no aparelho de Estado, com as novas proposições para o campo da administração pública (POLLITT, 2003; DENHARDT, 2011; LYNN, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2008).

2.3. GOVERNANÇA PÚBLICA

O debate em torno da governança pública vem se apresentando na literatura como importante tendência de forma de gestão que sinaliza para a configuração de um conjunto de características que buscam aperfeiçoar o modelo gerencial com ênfase em efetividade, transparência, *accountability* e controle social, operado por micropolíticas de gestão via

programas multiníveis e multiesferas de governo. As iniciativas de reformas a partir de programas modernizantes têm propiciado adesão crescente em nível nacional, estadual e dos governos locais, como é o caso do Brasil, que vem elaborando e executando programas governamentais com esse formato desde o final da década de 1990 (POLLITT; BOUCKAERT, 2011; KLERING; PORSSÉ; GUADAGNIN, 2010; MELLO, 2006; MENDES, 2008).

2.3.1. Origem de Governança Pública: Governança Corporativa

O conceito de governança existe desde o surgimento dos Estados modernos no século XIX. A partir da década de 1960 é que passou a aparecer com mais frequência nos trabalhos acadêmicos. A governança está relacionada ao ato de governar, a uma estrutura de governo, à forma de exercício do poder. Na década de 1990 surgiu a expressão governança corporativa – GC –, aplicada às empresas privadas como forma de responder aos grandes desafios enfrentados pelas grandes empresas e conglomerados empresariais do mundo inteiro e ainda como tentativa de responder ao conflito agente x principal na relação com os diferentes públicos envolvidos no negócio (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008; FERREIRA et al., 2010).

O conceito de Governança Corporativa e sua aplicação estão baseados na teoria de agência proposta por Jensen e Meckling (1976), ao afirmarem que a separação entre propriedade e a gestão leva ao conflito de agência. O gestor ou agente dotado de interesses individuais pode não buscar atender aos objetivos definidos pelo proprietário. Este conflito se dá em virtude de o principal (proprietário) e o agente (gestor) buscarem maximização de seus ganhos em função de uma utilidade particular, razão pela qual nem sempre o agente agirá de forma a atender aos interesses do principal.

A governança corporativa surge para tentar resolver esse conflito a partir de uma visão mais abrangente do negócio, envolvendo desde as questões legais e financeiras até as questões políticas, sociais e ambientais. De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2007), *Corporate governance* (CG) é uma expressão inglesa que deu origem à expressão Governança Corporativa (GC), e que pode ser considerada como um conjunto de princípios norteadores e de práticas que regem as relações entre as diferentes

categorias de *stakeholders* ou públicos de interesse e a administração da empresa (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008).

De acordo com Ferreira e outros (2010) a Governança Corporativa – GC é aplicada principalmente na organização privada e trata dos deveres e responsabilidades que assumem os novos atores da organização na estrutura hierárquica, como o Conselho Fiscal, a Assembleia Geral dos Acionistas e Conselho de Administração, e trata ainda da necessidade de adequados sistemas de controle interno, da responsabilidade e do papel do auditor (FERREIRA et al., 2010).

Pensar a governança moderna tem sido a tônica dos debates nos países de língua inglesa, e na atualidade recebe atenção da maioria das nações. Outros fatores têm contribuído para inserir o debate sobre a governança corporativa na agenda mundial, tais como a crescente internacionalização, a desregulamentação e a integração dos mercados financeiros, o desenvolvimento dos instrumentos financeiros complexos e dos riscos a eles associados, mudanças nas expectativas da sociedade e das organizações, informações inadequadas e auditorias falhas. No sentido de ampliar o escopo da gestão privada, o modelo de GC tem se mostrado mais adequado às demandas dos seus *stakeholders* (MENDES, 2008; FONTES FILHO; PICOLIN, 2008).

A aplicação do conceito de governança corporativa implica, primeiramente, a identificação dos públicos de interesse da organização privada. Sobre este assunto, Mendes (2008) afirma que em organizações privadas os públicos de interesse podem ir além dos proprietários, envolvendo os empregados, fornecedores e outros setores da sociedade. Em outras organizações, como as públicas, os públicos de interesse podem envolver os mais diversos segmentos da sociedade.

De acordo com Rappaport (1999), torna-se fundamental avaliar a organização privada no intuito de gerenciá-la com base na evolução do seu valor, preocupação de praticamente todos os principais executivos e dirigentes, fazendo com que no futuro próximo a criação de valor para o acionista provavelmente se torne o padrão global para mensuração do desempenho do negócio.

Já para Fontes Filho e Picolin (2008), a medida de maior impacto para as organizações privadas quanto à questão da Governança Corporativa foi à aprovação pelo Congresso dos Estados Unidos, em 2002, da Lei Sarbanes-Oxley, baseada nos quatro valores da governança

corporativa, quais sejam: *compliance* – conformidade legal; *accountability* – prestação responsável de contas; *disclosure* – mais transparência; e *fairness* – senso de justiça.

Em suma, as organizações públicas e privadas guardam semelhanças importantes no que diz respeito à governança corporativa. Fontes Filho e Picolin (2008) argumentam que a separação entre propriedade e gestão provoca os denominados problemas de agência. Os mecanismos de definição de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, por exemplo, são problemas comuns, mas que precisam ser tratados de forma específica (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008; RAPPAPORT, 1999).

2.3.2. Governança Corporativa aplicada ao Setor Público

O conceito de governança corporativa (GC) vem sendo aplicado na administração pública, o que remete à reflexão sobre os seus limites, principalmente no que tange à implantação de práticas do setor privado no setor público. Desta forma, os desafios estão no atendimento ao cidadão e na utilização de instrumentos que possam monitorar e avaliar o desempenho das políticas públicas e programas governamentais para a efetividade. Ao adotar a GC, a organização do setor público deve perseguir o cumprimento dos princípios de equidade, transparência, responsabilidade de prestar contas, obediência às leis do país e definição de responsabilidades (MENDES, 2008; FERREIRA et al., 2010).

Como já dito anteriormente, embora o conceito de governança corporativa seja direcionado para as organizações privadas, tem sido recorrente a adoção dos seus princípios pela administração pública como forma de melhorar o seu desempenho. Os desafios mais importantes para a sua implantação no setor público, além dos já citados, estão na identificação dos públicos de interesse, necessidade crescente de aumentar valor para a sociedade e aprimorar o desempenho da organização como pilares necessários à melhoria da qualidade dos serviços públicos, em certa medida adaptáveis ao contexto da administração pública (MELLO, 2006; MENDES, 2008).

Em que pese à necessidade de sua adoção pelo setor público, isso não significa levar para a gestão pública o modelo da governança corporativa da empresa privada nos moldes em que foi idealizado, mas adaptar as práticas que deram certo ao contexto sugerido e em alguns casos promover as correções de curso.

Iniciativas de adoção das práticas de governança corporativa no setor público podem ser encontradas em países como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido. Os princípios para implantação da GC no setor público são evidenciados no estudo da International Federation of Accounts – Federação Internacional de Contadores (IFAC, 2001), bem como em trabalhos publicados por órgãos governamentais de alguns países como a Inglaterra – Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública (CIPFA, 2006); a Holanda (TIMMERS, 2000) e a Austrália (BARRET, 2002), além de alguns estudos de autores brasileiros (MELLO, 2006; MENDES, 2008).

No esforço desses países em elaborar estudos para aplicar os princípios da governança corporativa destaca-se como objetivo primordial de uma “boa governança” buscar cada vez mais transparência na prestação de contas e nos atos de gestão, *accountability* e efetividade nas políticas públicas. Dentre os estudos relacionados destacam-se os seguintes:

- a) Corporate Governance – A Framework for Public Service Bodies, que representa a primeira estrutura de governança corporativa para o setor público, esboçada fortemente no Cadbury Report e elaborada pelo Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública – CIPFA (2006);
- b) Study 13 – Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, elaborado pelo Public Sector Committee, órgão da Federação Internacional de Contadores – IFAC (2001);
- c) Publicações do Australian National Audit Office – ANAO: Applying principles and practice of corporate governance in budget funded agencies (1997) e Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector (2002) e;
- d) Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? Trabalho publicado pelo The Netherlands Ministry of Finance (TIMMERS, 2000).

Buscando-se entender o conteúdo desses estudos na prática, detalham-se aqui duas experiências de adoção da governança corporativa aplicada ao setor público, notadamente aquelas demonstradas nas publicações dos estudos dos Países Baixos (TIMMERS, 2000) e da Federação Internacional de Contadores (IFAC, 2001).

A experiência dos Países Baixos com a adoção do conceito de governança corporativa na gestão do setor público insere-se no tema da governança pública, apenas delimitando-se o

foco, saindo da capacidade de ação do Estado como um todo para uma análise mais específica que trata do desempenho de órgãos governamentais do governo central dos Países Baixos e agências públicas (TIMMERS, 2000).

Em vários níveis do governo central dos Países Baixos, por exemplo, foram lançadas iniciativas de forma descentralizada, para melhorar a governança. No documento elaborado pelo ministério das finanças, intitulado *Government Governance Corporate Governance in the Public Sector, Why and How?* São listados alguns problemas enfrentados pelo governo e propostos alguns instrumentos de ampliação da transparência, *accountability* e avaliação para a melhoria da governança (TIMMERS, 2000; MENDES, 2008).

A governança corporativa aplicada ao contexto de atividades do governo federal envolve, direta ou indiretamente, os ministérios do governo que lidam com a melhoria nos mecanismos de transparência e de desempenho da gestão orientada para a supervisão, a relação com as organizações e os demais órgãos que compõem o governo (TIMMERS, 2000).

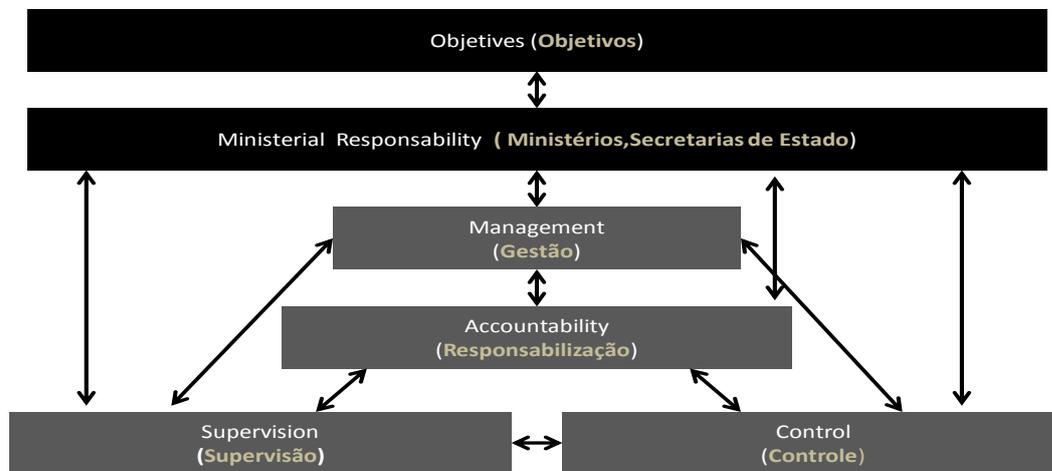
O registro da experiência dos Países Baixos é apenas um exemplo dentre outros países que também estão dando muita atenção à melhoria da governança a partir da aplicação dos preceitos da governança corporativa (TIMMERS, 2000; OCDE, 2005; MENDES, 2008).

Na experiência dos Países Baixos, as autoridades do governo, ou seja, os ministros e o alto escalão composto pelos dirigentes do país buscam garantir que o objetivo estratégico de melhorar a governança continue a receber atenção de todas as lideranças do governo e demais envolvidos (públicos de interesse). Procura-se reforçar as relações intersetoriais para o alcance dos objetivos. O documento apresenta um quadro de análise com as categorias que integram o ciclo de governança para analisar as áreas do governo e seus papéis em termos de governança (TIMMERS, 2000; MENDES, 2008).

A adoção dos princípios da governança corporativa serviu para avaliar soluções para problemas identificados pelas áreas específicas do governo, conforme demonstrado na Figura 3. A ideia era disseminar o diálogo permanente entre as áreas, garantindo que as soluções não seriam aplicadas apenas numa área ou setor, mas na melhoria da governança numa perspectiva mais ampla e integrada, estimulando-se o compartilhamento (TIMMERS, 2000).

O modelo proposto na Figura 3 indica as categorias que integraram o ciclo da governança para a avaliação do governo federal dos Países Baixos.

Figura 3 – Ciclo de Governança no Governo dos Países Baixos.



Fonte: TIMMERS, 2000, p.10

Na Figura 3 são apresentados ainda os princípios gerais da governança e as dimensões que foram avaliadas no ciclo de governança. São elas: management (gerência/gestão), accountability (responsabilização), supervision (supervisão) e control (controle), definidos da seguinte forma: o primeiro elemento no ciclo de governança apresentado pelo governo é a gestão (M), a qual orienta a definição e a realização de objetivos táticos da organização através, entre outras coisas, de esforços para estruturar e coordenar a organização e desenvolver processos; a gerência (*management*) está voltada ao direcionamento para a realização das tarefas (metas) da organização por meio da estruturação e do desenvolvimento de processos capazes de gerar a execução satisfatória das políticas públicas (TIMMERS, 2000; MENDES, 2008).

Nesta perspectiva, são detalhadas as funções: (1) Responsabilização (*accountability*) - implica no dever de uma organização em fornecer informações sobre as tarefas e poderes delegados a ela e, para tanto, envolve transparência interna e externa da ação governamental vinculadas diretamente; (2) Controle (*control*) – implementação e manutenção de um sistema de medidas e procedimentos de avaliação capazes de buscar assegurar que a organização manterá seu curso em busca da eficiência, eficácia e efetividade dos objetivos; e (3) Supervisão (*supervision*) – busca garantir que os objetivos da organização estejam alinhados com os interesses dos seus públicos de interesse, como os fornecedores, o legislativo, o judiciário e a sociedade (TIMMERS, 2000; MELLO, 2006; MENDES, 2008).

O modelo do ciclo de governança pretendia estabelecer inter-relações entre as dimensões de gestão, controle, supervisão e responsabilização para realizar os objetivos com eficiência, efetividade e transparência. Acredita-se que quando as várias dimensões atuam de forma integrada, sistêmica, e compartilhada, os gestores tendem a identificar, quando for o caso, as áreas críticas, no âmbito do órgão do governo ou no andamento de processo. Isso significa que já estão familiarizados com os problemas para avaliar quais as áreas carecem de medidas de ajuste para eliminar o problema e promover a correção de curso (TIMMERS, 2000).

Desta forma, outro modelo de governança corporativa aplicada ao setor público e que pode ser considerado complementar e diferente do anterior por se tratar de um conjunto de recomendações na área contábil e financeira está representado no estudo publicado pelo International Federation of Accountants (IFAC, 2001), intitulado *Governança no setor público*. Trata-se de Governing Body Perspective, cujo objetivo é discutir a aplicação dos princípios de governança corporativa no setor público conforme descrito na Figura 4.

Figura 4: Recomendações sobre governança no setor público

Padrões de Comportamento	Liderança. Códigos de conduta.
Estruturas e processos organizacionais	Responsabilidade estatutária. Responsabilização por gastos públicos. Comunicação com <i>stakeholders</i> . Papéis e responsabilidades.
Controle	Gestão de riscos. Auditoria interna. Comitês de auditoria. Controle interno. Orçamento. Administração financeira. Treinamento de pessoal.
Relatórios externos	Relatórios anuais. Utilização de padrões de contabilidade apropriados. Mensuração de desempenho. Auditoria externa.

Fonte: IFAC, 2001, p.49.

A Figura 4 apresenta um conjunto de recomendações para reestruturação da área contábil e financeira com vistas à melhoria da governança no setor público. Nota-se uma ênfase nos aspectos econômico-financeiros de controle dos gastos governamentais, orçamento e gestão financeira, por ser este Instituto formado por contadores cuja preocupação está mais voltada aos aspectos referentes ao controle do gasto público para fins de auditorias e fiscalizações externas e menos na direção da avaliação qualitativa do desempenho para a efetividade das ações governamentais (IFAC, 2001; MELLO, 2006).

Com base no conteúdo das experiências apresentadas, percebe-se que a governança corporativa aplicada ao setor público contribui para o aperfeiçoamento da tomada de decisões gerenciais internas no que diz respeito à eficiência, desempenho, controle, com direcionamento global para a organização, e, também a necessidade de prestação de contas para seus gestores e a sociedade (IFAC, 2001; MELLO, 2006).

Pode-se afirmar que o Brasil avançou com o marco regulatório da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, definindo para a gestão pública mais responsabilidades em relação ao desempenho econômico, e quanto à transparência, que atualmente conta com uma legislação específica e que obriga os órgãos governamentais a publicarem seus atos. Entretanto, os avanços são insatisfatórios e não atingem toda a administração pública, suscitando novas ações e medidas que permitam a ampliação e o seu fortalecimento.

Essas considerações ajudam a compreender as origens das demandas que levaram os países e seus governos a implantar as práticas da governança corporativa no âmbito da administração pública, seus processos, programas e políticas, favorecendo o surgimento da governança pública.

2.3.3. Governança Pública

Em trabalhos de autores como Bresser-Pereira (1997), Bresser-Pereira e Spink (2006), Mello (2006), Mendes (2008), entre outros, são apresentadas discussões com a indicação de que o Brasil enfrenta um problema de governança, e não de governabilidade, já que esta é entendida como a capacidade conferida pela sociedade civil para governar. Nesses trabalhos a governança é representada pela limitação da capacidade de formular e implantar políticas

públicas de gestão por meio de programas governamentais em função da rigidez e ineficiência do aparelho burocrático do Estado.

A agenda da NGP serviu de referência em muitos países para promoção de reformas com vistas a reestruturar o aparelho de Estado, substituindo um conjunto de práticas desgastadas do modelo burocrático por um modelo gerencial baseado em competição e com foco em resultados. Tais reformas representam uma receita comum ancorada em uma agenda neoliberal internacional focalizando: a diminuição do aparelho do Estado, a desregulamentação, o controle fiscal, a privatização de organizações públicas e a aplicação de técnicas empresariais no âmbito governamental. Pollitt e Bouckaert (2011) afirmam que Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido aplicaram essas reformas de maneira mais intensa liderando o movimento da NGP no mundo. Entretanto, chamam a atenção para o fato de que a NGP não se resume a um conjunto de técnicas (KETTL, 2003; POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Nessa perspectiva, Ferlie e outros (1999) demonstram que a NGP é composta por uma série de valores e princípios administrativos que configuram diferentes modelos de gestão voltados para a eficiência, a descentralização e a excelência do serviço público. Sobre o assunto, Kissler e Heidemann (2006), fazendo um balanço da experiência de “modernização do setor público alemão” inspirada na administração pública gerencial, constataam que as administrações públicas tornaram-se mais empresariais, menos onerosas e, em geral, mais eficientes e raramente mais simpáticas aos cidadãos. Assim, a insatisfação com a modernização praticada levou ao surgimento e à atratividade de um novo modelo: a governança pública (FERLIE et al., 1999; KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Sobre os desdobramentos da NGP nas últimas décadas, Bovaird e Loeffler (2003) argumentam sobre a tendência de aperfeiçoamento do gerencialismo. A governança pública é apresentada por esses pesquisadores como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado cujo objeto é a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente, efetiva e compartilhada, buscando uma solução inovadora para os problemas sociais e criando possibilidade e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (BOVAIRD; LOEFFLER, 2003).

Nesse caminho, o Estado tradicional vem se transformando, recebendo influências dessas novas formas de se pensar as reformas administrativas. A concepção de governança consiste na capacidade do Estado em desenvolver políticas, a partir de formas institucionais colaborativas, visando atender a interesses coletivos. Para os autores, a governança pública

promove a criação de centros múltiplos, nos níveis local, regional, nacional ou internacional, para o desenvolvimento de políticas públicas e programas governamentais (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

O debate em torno da governança pública vem despertando interesse da comunidade internacional. Segundo Bovaird e Loeffler (2003), trata-se de um movimento que emerge no setor público durante a década de 1990, em grande parte pela preocupação com a excelência na prestação de serviços para a “boa” governança, o que implica o aprimoramento e ampliação do modelo gerencial de gestão pública. Acredita-se que tal interesse demonstra que existe agora um largo interesse na medição não só da qualidade dos serviços públicos, mas também das melhorias na qualidade de vida do cidadão e, portanto, na ampliação da efetividade a partir dos instrumentos e ferramentas de governança (BOVAIRD; LOEFFLER, 2003).

No uso popular contemporâneo, governança pública refere-se à forma como entidades multinacionais, governos, organismos públicos, empresas privadas, as comunidades, grupos sociais ou políticos, as pessoas singulares, ou combinações destes, são regidas, dirigidas ou orientadas a fim de realizar fins comuns. A governança neste sentido popular pode envolver características ou qualidades descritivas como adaptabilidade, efetividade, transparência, meios para a resolução de conflitos, estruturas de consulta, deliberação e tomada de decisão.

Os termos “administração pública”, “gestão pública” e “governança pública” entraram no discurso acadêmico mais ou menos nessa ordem. Às vezes são utilizados pelos autores com significados idênticos, apesar de serem conceitualmente distintos. O esforço intelectual que tem sido dedicado pela literatura na diferenciação entre estes conceitos tem falhado em grande parte porque cada um dos três termos carece de uma conceituação singular (LYNN, 2006).

Heidemann e Salm (2010) argumentam que a governança pública constitui-se em um conjunto de características de administração pública que pressupõe a articulação de diferentes atores na gestão de políticas públicas e programas governamentais com o fito de realizar de forma efetiva seus objetivos. Os serviços públicos hoje não dependem apenas das instituições governamentais. Outros atores, como empresas e organizações não governamentais, estão tomando a iniciativa de assumir funções de governança para resolver os problemas públicos (HEIDEMANN; SALM, 2010).

Ainda segundo o autor, a governança pública é baseada na ampliação e aprimoramento das características do *gerencialismo* como maior evidência para a *accountability* (responsabilização), transparência, controle social e efetividade das políticas públicas e programas governamentais. A ênfase no aprimoramento de tais características justifica-se pela tendência ao isomorfismo global, o que vem sendo considerado como uma forma de gestão pública em curso nas nações do mundo inteiro (HEIDEMANN; SALM, 2010).

Sob outro enfoque, as mudanças em termos de estrutura e processos têm sido adaptadas e assimiladas a partir da cooperação entre países, estados e cidades, nos mais variados contextos, criando-se uma rede global de experiências que são compartilhadas por dirigentes, consultores, e acadêmicos de todos os continentes. Ademais, o campo da gestão pública está experimentando uma transformação histórica, o realinhamento das relações entre o estado e a sociedade, entre o governo e o cidadão, entre a política e a gestão (OCDE, 2005; LYNN, 2006; POLLITT, 2003).

O desafio da administração pública torna-se cada vez maior e complexo, demandando respostas de estudiosos e profissionais da área. Apesar do tamanho do Estado poder diminuir, em função de seus constantes processos de reformas, o trabalho de administrá-lo pode aumentar (LYNN, 2006).

Explicitam-se aqui os esforços para entender a governança pública como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, e que têm como objeto a ação conjunta levada de forma eficaz, transparente e efetiva, compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando a uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (BOVAIRD; LOEFFLER, 2003; LYNN, 2006; POLLITT, 2003).

Com base nisso, a Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio de sua comissão econômica e social para a Ásia e o Pacífico, resumiu a prática da “boa governança” em oito características principais: participativa, de consenso orientado, responsável, transparente, ágil, eficiente e eficaz, equitativa, efetiva e inclusiva. A nova governança pública pode ser considerada como uma "terceira onda", que abraçou os conceitos de globalização, governança, redes, parcerias, transparência, efetividade e confiança entre dirigentes políticos, gestores e a população. As diferentes concepções de governança e de gestão pública têm implicações na gestão das nações e no papel desempenhado por dirigentes políticos, gestores e a população (BOVAIRD; LOEFFLER, 2003; POLLITT, 2003).

De acordo com Diniz (1995), o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, apresenta a definição geral de governança relacionada ao exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo. Ou seja, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, estado ou município visando ao desenvolvimento, implicando ainda a capacidade de gestão dos governos de planejar, formular, implantar políticas e cumprir funções. Nessa direção, duas questões merecem aqui destaque:

A ideia de que uma ‘boa’ governança torna-se requisito fundamental para o desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico, efetividade das políticas públicas, equidade social e também direitos humanos; e a questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privada na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder (DINIZ, 1995, p.34).

Ainda sobre o assunto, o Banco Mundial apresenta um conceito de governança com ênfase nos seus aspectos dinâmicos como exercício da autoridade, por meio de instituições em dimensões com variáveis mensuráveis para sua operacionalização. As dimensões são o regime político (montagem, monitoramento e substituição dos governos), a capacidade financeira, técnica e gerencial do aparelho do Estado e zelo do equipamento institucional (DINIZ, 1995).

Percebe-se que os governos de um modo geral demonstram conhecer a importância dos investimentos para a ampliação dos mecanismos de governança pública, particularmente na direção da modernização de estruturas e processos administrativos com vistas a melhorar a eficiência dos gastos públicos, bem como na efetividade. Isso no sentido de aprimorar e ampliar os instrumentos de transparência – exigência legal recente no caso do Brasil –, *accountability* e controle social, exigindo-se o cumprimento das responsabilidades nos atos praticados pelos gestores que ocupam cargos na administração pública (POLLITT, 2003).

Nestes termos pode-se ainda entender governança pública como a maneira pela qual o Estado dispõe de seu poder e sua autoridade para controlar e gerir recursos, entendendo-se isso como capacidade técnica, financeira e gerencial de operacionalizar de forma satisfatória as políticas públicas consoantes com as demandas da sociedade. Esta capacidade deve incluir como preceitos fundamentais a transparência, a gestão, a legalidade e *accountability*, ou seja, a responsabilidade do governo e dos governantes (DINIZ, 1995; MELLO, 2008; SLOMSKI et al., 2008).

De acordo com Haque (2004) e Bovaird e Loeffler (2003), “nova gestão pública” e “governança pública” são apresentadas em suas obras como sinônimos, caracterizando a evolução do termo. No contexto internacional, a governança tem sido um tema tratado por várias nações como abordagem que recupera alguns pressupostos contidos no gerencialismo, tais como a ênfase na busca pela eficiência e resultados eficazes e efetivos, ampliando-se pela maior participação do cidadão na gestão, transparência e *accountability* (responsabilização na prestação de contas).

Sobre a responsabilização de gestores, Vaitsman e Paes-Souza (2011) argumentam que a institucionalização de diferentes mecanismos de *accountability*, entre os quais a avaliação para efetividade de políticas públicas e programas governamentais, tornou-se parte da governança pública nos Estados democráticos onde existem diferentes mecanismos de prestação de contas. No Brasil, essa institucionalização é parte do processo mais amplo de construção da democracia e da profissionalização da administração pública, em que um conjunto de controles de diferentes naturezas foi se estabelecendo a partir da Constituição de 1988 (VAITSMAN; PAES-SOUZA, 2011).

Em outra perspectiva, a discussão em torno do pós-gerencialismo como um conjunto de características que indicam o aprimoramento do modelo gerencial sugere novas formas de gestão inserindo outros valores, resultantes de um conjunto de técnicas e padrões de gestão pública. Entretanto, uma experiência recente de reforma administrativa em Moçambique remete à discussão de novos elementos na concepção de governança com a ideia de Governança Interativa (GI) (SIMIONE, 2014).

Segundo Simione (2014),

[...] o tema da reforma administrativa em Moçambique adquiriu centralidade crescente no debate sobre as condições para o enfrentamento dos problemas estruturais e das fragilidades institucionais da gestão pública, caracterizada por uma burocracia excessiva e inoperante, pouco flexível e dinâmica [...] (SIMIONE, 2014, p.552).

As mudanças efetuadas recentemente em Moçambique com a implementação da Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001-11) pode ser encarada em duas vertentes importantes: a primeira, que considera a aplicação de um conjunto de princípios e práticas de gestão pública, voltadas a maior *accountability*, a gestão por objetivos e a avaliação por resultados; e a segunda, que encara a reforma como um mecanismo para melhorar a satisfação da sociedade e a cidadania (BARRETT, 2002; SIMIONE, 2014).

Para além do aprimoramento da NGP a partir de um conjunto de características de governança pública, a ideia de governança interativa preconiza que a cooperação entre atores públicos e privados e a participação da sociedade mostram-se como caminhos mais adequados na condução de processos de gestão de políticas públicas e programas governamentais mais inclusivos nos quais a sociedade pode participar de forma mais interativa.

Nesse aspecto, as premissas apresentadas acerca da governança pública situam-na como um conjunto de características do pós-gerencialismo, voltadas ao aprimoramento do modelo gerencial, revelando um caráter amplo e que ao mesmo tempo manifesta-se de forma particular na experiência de reforma em cada país.

As contradições presentes no diálogo político-administrativo e a fragmentação das políticas públicas de gestão nas fases de elaboração e execução evidenciam que os conceitos de eficiência, eficácia e principalmente a efetividade são vistos como prioridades pela sociedade, que anseia por serviços públicos de qualidade. Isso representa ainda hoje um grande desafio para as administrações públicas nos esforços de reforma do aparelho de Estado operado pelas políticas públicas e programas governamentais de modernização.

Com base nessas considerações, pode-se depreender que a governança pública suscita a existência de demandas regulares de informações internas e externas para o aperfeiçoamento da gestão de políticas e programas que visam à melhoria da estrutura organizacional e administrativa da administração pública e da qualidade dos serviços públicos para gerar resultados efetivos e sustentáveis.

2.4. GESTÃO E EFETIVIDADE EM GOVERNANÇA PÚBLICA

Como desdobramento da aplicação do modelo gerencial no setor público de várias nações, surgiram as experiências de implantação da governança corporativa no âmbito do setor público, voltadas à melhoria do desempenho, particularmente no que tange aos aspectos internos de eficiência, gastos governamentais e controle de resultados. Na perspectiva da governança pública reforça-se a ideia de aprimoramento dos pressupostos contidos no pós-gerencialismo, em que, além dos conceitos de eficiência e eficácia, enfatiza-se a efetividade, notadamente na ampliação dos mecanismos de transparência, *accountability* e controle social.

De acordo com Nader (2005), foi a partir do PPA 2000-2003, denominado Programa Avanço Brasil, que se introduziu na administração pública brasileira, de maneira institucionalizada, um ciclo de gestão composto pelas atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e do plano plurianual com o propósito de orientar o gasto público por resultados para a sociedade. Ainda se procurou desenvolver uma cultura de controles gerenciais e de avaliação em três dimensões da ação governamental: a eficiência, a eficácia e a efetividade (NADER, 2005, p.3).

Cohen e Franco (2004) apresentam definições sobre o assunto. Para esses autores, eficácia é a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados; eficiência é a relação entre custo e benefícios, na qual se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado. Efetividade é a relação entre os resultados e os objetivos, isto é, a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos (COHEN; FRANCO, 2004, p.107).

Com vistas a sistematizar os conceitos apresentados, o Quadro 3 descreve cada conceito e seus respectivos objetivos e finalidades em cada dimensão analisada.

Quadro 3: Dimensões na Avaliação de Programas Governamentais.

Dimensão	Conceito	Objetivo/Finalidade
Eficiência	Relação entre produtos (bens e serviços) gerados e os custos dos recursos consumidos, em determinado período de tempo; refere-se à utilização racional dos insumos, ao rendimento máximo sem desperdício. Cumprimento das metas (quantificáveis).	Analisar a entrega do serviço prestado em relação ao seu custo (custo/benefício), comparando este rendimento com uma referência (indicador) ou padrão estabelecido.
Eficácia	Grau de cumprimento dos objetivos organizacionais, estabelecidos, em determinado período de tempo. É a medida do grau em que o programa atinge seus objetivos e metas.	Verificar/Medir as realizações, a partir da fixação das metas/objetivos na fase de planejamento.
Efetividade	Relação entre os resultados obtidos e desejados/ esperados; representa o impacto transformador do Programa sobre a realidade que se quer modificar, atentando para a satisfação das necessidades da sociedade.	Identificar o nível de satisfação da Sociedade com o Programa, bem como a transformação da realidade, o grau de abrangência, além da sustentabilidade/ continuidade dos resultados alcançados.

Fonte: Adaptado de Cohen e Franco, 2004, p.107; Cerqueira et.al., 2013, p. 29.

Para tanto, Cohen e Franco (2004) argumentam que elevar a eficiência das políticas, programas e projetos sociais e a eficiência no gasto social é fundamental para melhorar a qualidade de vida da população, especialmente numa época de crise. Essa analogia pode ser aplicada aos programas governamentais de caráter modernizantes, já que teoricamente são eles os responsáveis por criar uma estrutura político-administrativa, processos e procedimentos necessários à execução das políticas públicas.

Costa e Castanhar (2003), por outro lado, ressaltam que é comum a confusão entre os conceitos de efetividade e eficácia. Uma forma de reduzir as dúvidas é verificar se o indicador aponta para impactos ou efeitos dos resultados do programa sobre a população ou público-alvo (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Para esses autores a avaliação da efetividade busca identificar os efeitos do programa sobre uma população-alvo, recorrendo a mecanismos que permitam identificar relações causais entre as ações do programa e o resultado final obtido. Com isso ainda são poucas as experiências, no setor público, de organizações que avaliam, medem e monitoram de maneira sistemática e contínua seus resultados e efeitos (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Para melhor entender os conceitos apresentados e suas principais distinções, particularmente o de efetividade no contexto da gestão de programas governamentais de modernização, parte-se para a análise do significado de programas, projetos e da avaliação, procurando-se estabelecer as relações e os nexos entre eles.

Nesta perspectiva, Ala-Harja e Helgason (2000) definem programa como sendo:

Um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis; já projeto é um instrumento para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, que resulta em um produto final (produtos/serviços), e que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 8).

Em relação a esse tema, Cohen e Franco (2004) apresentam a ideia de projeto na lógica do planejamento, ou seja, os problemas são selecionados estabelecendo-se as áreas prioritárias para cuja atenção se elabora os programas que, por sua vez, desdobram-se em projetos e produtos finais. Assim, os autores definem projeto como “[...] um conjunto de

atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos, dentro dos limites orçamentários e de tempo estabelecidos” (COHEN; FRANCO, 2004, p.64).

Subirats (1993) ressalta que o processo de implantação de políticas públicas e programas governamentais envolvem atores de diferentes níveis governamentais e organizações com distintos interesses, expertises e formas institucionais, constituindo arranjos interorganizacionais para a consecução de ações governamentais específicas, sendo que sua estrutura e formas de interação influenciam em seu desempenho.

Reforça-se aqui a necessidade de identificar e discutir, a partir da literatura e da produção acadêmica, o conceito de efetividade no contexto dos programas e projetos governamentais, e os correlatos: desempenho, monitoramento e avaliação.

Busca-se tratar a efetividade como conceito central, analisando-se as possíveis relações com outros conceitos correlatos na operacionalização e avaliação de programa governamental de caráter modernizante. Percebe-se uma tênue distinção dos sinônimos no termo efeito, efetivo e efetividade em relação ao significado das expressões eficiência e eficácia.

Neste contexto, Castro (2006) argumenta que a efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada. Já nas palavras de Torres,

Efetividade é mais complexo que os conceitos de eficiência e eficácia, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação de políticas públicas (TORRES, 2004, p. 175).

Ainda segundo Torres (2004), eficiência tem foco na relação custo/benefício, a eficácia tem foco na realização do objetivo, enquanto a efetividade concentra-se na qualidade do resultado, sua sustentabilidade e continuidade, bem como na própria necessidade de certas ações públicas.

De acordo com Thoenig (2007), a efetividade refere-se ao modo como resultados específicos ou produtos, bens e serviços estão ligados causalmente aos efeitos das políticas e programas governamentais e aos impactos para a sociedade que se presume deveriam ter. Estes efeitos e impactos têm uma natureza especial, quando comparados com resultados e produtos. A avaliação de políticas não é promovida de modo espontâneo nem é algo óbvio. Gerenciar uma avaliação de efetividade é meta difícil de atingir. Eficiência e efetividade são relevantes na medida em que seus critérios e resultados se coadunem com a estrutura de conhecimento (THOENIG, 2007).

O conceito de efetividade também é referência nas análises dos processos do Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito de suas avaliações. O diagrama insumo-produto estabelece os requisitos: eficiência, eficácia e notadamente o da efetividade, que tem a responsabilidade de integrar e articular os demais conceitos e todas as etapas, conforme apresentado na Figura 5.

Figura 5: Diagrama de insumo-produto



Fonte: BRASIL, 2010. Adaptado de ISSAI 3000/1.4, p.11.

Sobre a efetividade, torna-se fundamental entender o conceito correlato de avaliação. Arretche (2001) afirma que existem três critérios de avaliação de políticas públicas: eficiência, eficácia e efetividade. Considera ainda o autor que os administradores do setor público necessitam de um conjunto de informações gerenciais para cumprirem com eficiência, eficácia e efetividade as políticas públicas, ratificando a necessidade de se avaliarem as ações públicas através destas três dimensões de desempenho.

Continuando sua argumentação, Arretche (2001) também afirma que o foco na efetividade, além de direcionar a ação do Estado para o atendimento ao cidadão, permite um aumento do controle social. Uma organização, ao apresentar um sistema de medição e avaliação do desempenho organizacional que se preocupa com a sociedade, aumenta a transparência e permite que o cidadão seja um indutor da melhoria da qualidade do serviço público.

A avaliação, de um modo geral, tem sido definida como uma etapa imprescindível no conhecimento da viabilidade de programas e projetos governamentais, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e atividades. Cohen e Franco (2004) destacam a importância da avaliação em programas governamentais, chamando a atenção para o seu papel central no processo de elaboração do planejamento. Não é possível que estes programas sejam eficazes e efetivos se não forem monitorados e avaliados os resultados de sua aplicação (COHEN; FRANCO, 2004, p.65).

Na visão apresentada por Souza (2007) a relevância da avaliação também pode ser observada na determinação de metodologia para avaliar programas. Nesse sentido o autor agrupa as experiências avaliativas de programas em três metodologias básicas:

Avaliação de objetivos (eficácia); b) avaliação de impacto (efetividade); e c) avaliação do processo (eficiência). Assim, a efetividade é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação; a eficácia resulta da relação entre metas alcançadas *versus* metas pretendidas e a eficiência significa fazer mais com menos recursos (SOUZA, 2007, p.13).

Embora no bojo da avaliação esteja sempre o discurso de aumentar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas governamentais, nas palavras de Mokate (2002, p.91) a avaliação ainda não logrou um papel significativo ou estratégico no trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos. Ou seja, apesar do reconhecimento da avaliação como uma importante ferramenta, ela ainda não se firmou como indispensável no processo de gestão do setor público (MOKATE, 2002; FARIA 2005; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Dessa forma, Costa e Castanhar (2003) afirmam que o grande desafio para a disseminação da prática de avaliação de programas e projetos no setor público é encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos

programas sociais, bem como aos demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções ou mesmo da inviabilidade do programa (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Sano e Montenegro Filho (2013), por outro lado, argumentam que a avaliação sistemática, contínua e eficaz torna-se uma ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores e gestores de políticas públicas condições para aumentar a eficiência, eficácia e a efetividade dos recursos aplicados e das ações governamentais. Os autores reafirmam que a avaliação é um importante instrumento de gestão, uma vez que fornece informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores de programas governamentais, possibilitando conhecer e atuar sobre os fatos de forma a realizar os ajustes necessários, economizando dessa forma tempo e recursos, o que eleva a credibilidade das ações públicas (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p.8).

Dessa maneira, os motivos que justificam o crescente interesse da gestão pública pela avaliação de programas e projetos seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a verificação dos resultados esperados e não esperados, alcançados com a execução dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da sua operacionalização.

Percebe-se, pois, que na adoção dos esforços de reformas no aparelho de Estado, as administrações públicas passam a reconhecer, nas funções de monitoramento e de avaliação, ferramentas importantes de apoio à gestão de programas governamentais, com vistas a aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos e na efetividade das políticas públicas para a cidadania (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p.12).

Na avaliação de um programa governamental destacam-se dois tipos de avaliação: a *ex-ante* e a *ex-post*. A avaliação *ex-ante* é realizada na fase inicial de um programa com o fito de dar suporte à decisão de implantar ou não o programa. O elemento central da avaliação *ex-ante* é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos. Já a avaliação *ex-post* é realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013).

Neste último tipo de avaliação julga-se a pertinência do programa para o futuro, ou seja, se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos, e ainda se deve ser

mantida a formulação original ou sofrer modificações e adaptações. Além disso, é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação na administração pública.

Cerqueira e colaboradores (2013) chamam a atenção para as formas de avaliação *ex-ante* e *ex-post*, indicando que estas assumem vários papéis, que vão desde a possibilidade de testar a viabilidade dos programas em seus estágios iniciais, passando pela avaliação do impacto causado pela implementação do programa no público-alvo, à medida que tenta identificar e mensurar como o programa está atingindo seus objetivos, por meio das alterações causadas no grupo de clientes em decorrência do programa, até auxiliar o governo a decidir sobre sua continuação, sua expansão, sua modificação, sua redução ou exclusão. (CERQUEIRA et al., 2013, p. 22).

Segundo Vedung (2012), para avaliar uma política pública e um programa governamental deve-se perseguir cinco passos com vistas ao monitoramento e acompanhamento: a) reconstrução da trajetória de intervenção desenhada para atingir o resultado desejado e como o resultado deve ser alcançado; b) seleção dos dados empíricos; c) coleta e análise dos dados; d) aplicação de critérios de méritos e padrões para analisar o desempenho dos resultados; e) análise do avaliador, sob uma perspectiva mais geral de governança (VEDUNG, 2012, p.48).

Em relação a essa questão, o autor reafirma a necessidade de inserir o monitoramento como etapa importante na discussão da avaliação. A distinção entre avaliação e monitoramento está mais situada no processo, sendo o monitoramento uma atividade contínua que se realiza durante o período de execução do programa, comparando o que está sendo realizado com o que foi planejado, e ainda se esse resultado está alinhado ao planejamento estratégico (VEDUNG, 2012).

Rua (2004) define o monitoramento como avaliação em processo. Trata-se da utilização de um conjunto de estratégias destinadas a realizar o “acompanhamento” de uma política, programa ou projeto, de modo a identificar de maneira oportuna às vantagens e os pontos frágeis na sua execução, a fim de efetuar os ajustes e correções necessários à maximização dos seus resultados e impactos.

A avaliação de políticas públicas e programas governamentais é uma ferramenta de monitoramento, aperfeiçoamento e, quando necessário, de correção de curso, capaz de prestar contas à gestão e à sociedade das ações do setor público. Assim, deve envolver o diálogo

público – controle social na sua dinâmica –, pois a qualidade dos programas só aumenta quando a participação dos usuários é intensificada e efetivamente acontece.

No caso brasileiro, observa-se que a adoção sistemática das atividades de monitoramento e de avaliação de programas do Governo Federal ocorreu a partir do Plano Plurianual (PPA) 2000–2003, que introduziu uma cultura gerencial orientada para resultados no âmbito da administração pública (SILVA, 2002).

Nesses termos, faz-se referência a alguns exemplos de ferramentas de avaliação utilizadas no Brasil, com a finalidade de monitorar e avaliar as ações do governo. São ferramentas de monitoramento e avaliação na gestão de políticas públicas e programas governamentais, como o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), criado em 2000 para dar suporte ao Plano Plurianual (PPA).

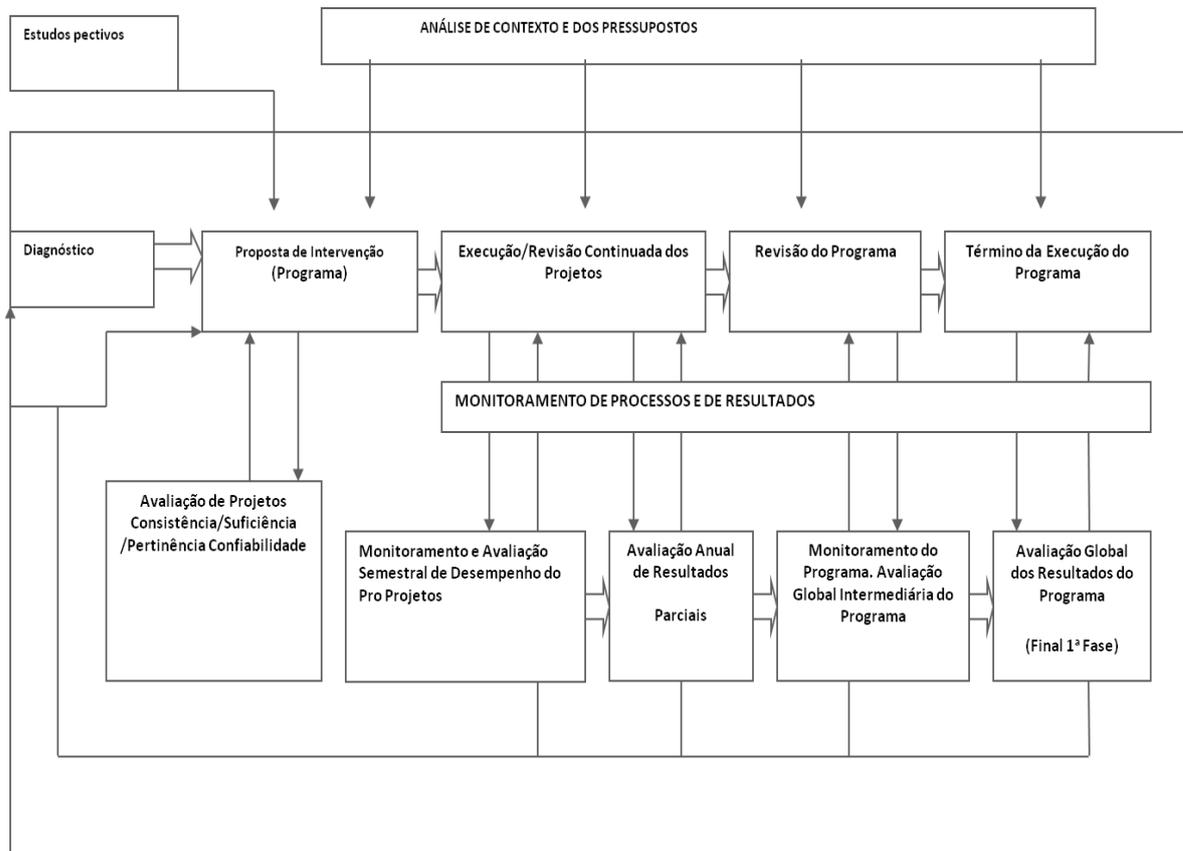
De acordo com Garcia (2001), monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas. O SIGPLAN é um instrumento de monitoramento e não necessariamente de controle.

O SIGPNAGE, criado em 2005, procuraria seguir a mesma orientação do SIGPLAN, uma planilha de acompanhamento das ações do programa que atuaria em cada UCE-PNAGE como instrumento de monitoramento e avaliação das metas físicas e financeiras e nos resultados do PNAGE (GARCIA, 2001).

Um exemplo de ferramenta é o do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SISMA), desenvolvido pela UCE-BA, por meio da Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB), que já tinha experiência com a utilização dessa ferramenta de gestão em outros programas e projetos do estado. Busca-se com ela mensurar sistematicamente e objetivamente a relevância, desempenho e efeitos de um determinado projeto ou programa.

Em relação ao PNAGE, a Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB) elaborou o seu próprio manual de monitoramento e avaliação adaptado aos projetos da UCE-BA, e que serviu de base para compartilhar com outros estados, partindo-se das premissas na concepção do Sistema de Monitoramento e Avaliação, conforme diagrama detalhado na Figura 6:

Figura 6: Concepção Dinâmica do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNAGE-BA



Fonte: SAEB-BA, 2011, p.8.

É válido registrar a metodologia do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SISMA) proposta pelo PNAGE-BA, que tem por finalidade levantar informações sobre o andamento dos condicionantes (pressupostos) da execução dos projetos/produtos, dos processos de execução do projeto e da execução dos produtos obtidos nas áreas da Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB) e da Secretaria de Planejamento da Bahia (SEPLAN-BA) (SAEB, 2011).

O objetivo principal do SISMA é a geração de informações precisas e detalhadas sobre o andamento do projeto para uma tomada de decisões rápida e confiável. A metodologia de avaliação, por sua vez, destina-se a mensurar a concretização da mudança institucional nas unidades de planejamento e administração do estado da Bahia, avaliando o resultado do PNAGE-BA, ou seja, os efeitos advindos da implantação de seus produtos.

Em resumo, o SISMA é gerenciado por uma equipe específica dentro da SAEB (UCE-PNAGE-BA) e procura fornecer aos gestores e técnicos envolvidos no programa dados e aferições que contribuam e auxiliem, de maneira eficaz e confiável, com o planejamento de

ações, com o aprendizado baseado em experiências passadas, com a alocação de recursos e com a divulgação de resultados. Em suma, a metodologia do detalhamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNAGE-BA pode ser vista no Quadro 4.

Quadro 4: Detalhamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNAGE-BA.

Tipo de Atividade	Origem/Responsável	Periodicidade	Foco/Critério	Produto	Usuário
Acompanhamento	Interna - UCE-BA	Mensal	<u>Foco:</u> Pressupostos, Processos e Produtos das ações do PNAGE-BA. Deve apresentar um inventário do comportamento dos pressupostos, processos e produtos bem como conclusões e recomendações destinadas a retroalimentar o Projeto. <u>Critério:</u> Eficácia, Pontualidade, Celeridade.	Relatório de Acompanhamento	-Chefe de Gabinete - Superintendentes das áreas envolvidas com o Programa; - Equipe do PNAGE-BA; - Interlocutores e Gestores envolvidos com o Programa;
Monitoramento	Interna/UC E-BA	Semestral	<u>Foco:</u> Pressupostos, Processos e Produtos das ações do PNAGE-BA. Deve apresentar um inventário dos obstáculos encontrados, do comportamento dos pressupostos, processos e produtos bem como conclusões e recomendações destinadas a retroalimentar o Projeto e também o acompanhamento da execução do projeto. <u>Critério:</u> Eficácia, Pontualidade, Celeridade.	Relatório de Monitoramento E Relatório de Progresso	- MPOG - Secretários da SAEB e SEPLAN; - Chefe de Gabinete SAEB e SEPLAN e técnicos que os auxiliam; - Superintendentes das áreas envolvidas com o Programa; - Equipe do PNAGE-BA; - Interlocutores e Gestores envolvidos com o Programa;
Avaliação Final de Resultados	Interna/UC E-BA	Única – Último ano do Programa 2012	<u>Foco:</u> Objetivo Geral do PNAGE-BA. Destina-se a informar sobre a consistência entre os objetivos e os produtos obtidos; e entre estes e os resultados. <u>Critérios:</u> Eficácia	Relatório de Avaliação Final de Resultados	- MPOG - Secretários da SAEB e SEPLAN; - Chefe de Gabinete SAEB e SEPLAN e técnicos que os auxiliam; - Superintendentes das áreas envolvidas com o Programa; - Equipe do PNAGE-BA; - Interlocutores e Gestores envolvidos com o Programa;

Complementando esses dados, faz-se referência a outras metodologias construídas para avaliar a efetividade de programas governamentais. A metodologia denominada de *policy cycle*, elaborada pela universidade de Campinas, pressupõe a fase de formulação que é desenvolvida por uma autoridade ou por um conjunto de autoridades que expressam suas escolhas e preferências, podendo divergir daquelas que a sociedade considera relevantes, e a fase seguinte de implementação e seus efeitos não são considerados como instrumentos retroalimentadores das políticas públicas (UNICAMP, 1999).

Evidencia-se na metodologia do *policy cycle* a importância de se avaliarem políticas públicas e programas governamentais em todas as fases, pois é a partir desses resultados que se procederá às correções de curso, redirecionando a política e o programa. Assim, a fase de formulação atende a necessidade de identificar a adequação das estratégias e ações governamentais às demandas da sociedade. A avaliação da fase de implantação permite analisar aspectos da dinâmica institucional e organizacional, no tocante ao funcionamento da política e do programa incluindo sua formulação. Já na avaliação na etapa dos resultados e impactos gerados, busca-se entender e analisar a efetividade do programa (UNICAMP, 1999).

O Quadro 5 apresenta as fases do processo de concepção da política e/ou de programa governamental, identificando-se a efetividade como indispensável na retroalimentação do ciclo.

Quadro 5: Concepção de Política Pública /Programa Governamental.

Fases na Concepção da Política Pública/Programa Governamental	Objetivos	Avaliação/Desempenho
Formulação	Definir a estratégia geral de uma dada política pública (objetivos, metas, recursos, entre outros), ou seja, é a fase do desenho de um programa .	Identificar a adequabilidade das ações/estratégias às demandas existentes.
Implementação	Organização dos meios para a execução das ações dos projetos vinculados aos programas governamentais.	Compreender e analisar aspectos diversos da dinâmica institucional e organizacional, no tocante ao funcionamento do programa, incluindo sua formulação.

Efetividade - Resultados e Impactos	Definir indicadores para o monitoramento e avaliação dos resultados e seus impactos.	Objetiva analisar o que se obteve/alcance (medição) com o programa, inclusive na sua implantação.
--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Policy Cycle, UNICAMP, 1999.

Ghelman (2006) apresenta um modelo adaptado do *Balanced Scorecard* que consiste em um conjunto de procedimentos voltados à medição de resultados para a qualidade. Sugere os preceitos de uma nova gestão pública moderna e focada nos resultados, preservando as especificidades da área pública. Dentre as adaptações, o autor conclui pela necessidade das medidas de desempenho nas dimensões da: a) eficiência, visando à melhor utilização dos recursos; b) eficácia, por meio da melhoria da qualidade dos serviços; e c) efetividade, buscando orientar as ações públicas para o atendimento ao cidadão. Isso permite um aumento do controle social decorrente da possibilidade de avaliação do desempenho organizacional (GHELMAN, 2006).

Ao definir uma metodologia para avaliação de programas sociais, Freitas e Silva (2005) estabelecem como pressuposto o confronto de “um conjunto de critérios” mensurados através de indicadores consistentes e que por sua vez permitem “[...] efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas”.

Na visão de Gomes (2009), as dificuldades para avaliar programas governamentais se devem à convivência de tendências conflituosas e de intrincada solução, convivendo com maior escassez relativa de recursos. Isso exige melhor desempenho em termos de resultados efetivos, com fortes pressões por economia (cortar, reduzir gastos e custos), eficiência (fazer mais com menos) e efetividade (ter impacto sobre as causas dos problemas sociais, cidadania) – três tópicos que dependem, em países federativos, de maior coordenação entre as esferas político-administrativas na gestão das políticas públicas e avaliação do desempenho de programas governamentais (GOMES, 2009, p.85).

A avaliação sistemática, contínua e objetiva dos programas governamentais pode fornecer aos formuladores de políticas sociais e gestores de programas informações relevantes na definição e desenho das políticas públicas, bem como orientar o gestor para a prática de uma gestão pública voltada para resultados. A avaliação desses programas “[...] pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971).

Entretanto, no caso das reformas do setor público Trevisan e Van Bellen (2008, p.536), citando Thoenig (2000), afirmam que nenhuma iniciativa foi lançada para avaliar as reformas; pelo contrário, pode-se encontrar um relativo ceticismo para com a avaliação, particularmente entre praticantes bem informados e experientes em reforma da gestão pública; alguns até mesmo expressam uma resistência à avaliação que parece predominar no seu próprio governo.

Nesta direção, Trevisan e Van Bellen (2008, p.536) declaram que as avaliações podem ser um “problema” para governantes, gerentes e executores de projetos, porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações levantadas e resultados gerados das avaliações podem ser utilizados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas e programas como ganho político etc.

Quanto à aplicação dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade no setor público, a articulação intersetorial é outro aspecto que pode contribuir na gestão de programas governamentais e particularmente na efetividade, uma vez que a necessidade de boa coordenação, definição de objetivos e metas claras para todos os envolvidos, criação de indicadores para monitorar e avaliar a implementação da política pública e o foco na obtenção de resultados favorecem a criação de mecanismos e instrumentos de responsabilização, além de criarem estratégias de atuação para resultados sustentáveis e efetivos (GARNIER, 2005; GOMES, 2009).

Para tanto, o desafio de gerar resultados efetivos e sustentáveis com a implementação de programas governamentais pressupõe ainda a melhor capacidade de coordenação intersetorial das ações desenvolvidas pelo setor público. A divisão da estrutura governamental em departamentos, setores ou seções, com base na abordagem tradicional da administração, tem provocado um conjunto de práticas isoladas, fragmentadas e que em alguns casos são replicadas, gerando custo elevado pelo retrabalho, ineficiência e pouca ou nenhuma efetividade no atendimento às demandas do cidadão (GARNIER, 2005).

A coordenação requer a ampliação e utilização de ferramentas técnicas para assegurar a eficiência, eficácia e efetividade através de alianças indispensáveis para o alcance dos objetivos. É um processo de gestão da formulação, operacionalização e controle de políticas públicas e programas governamentais que promovem o alinhamento de objetivos entre os atores políticos e a consecução técnico-administrativa dos objetivos planejados e a

combinação adequada entre eficiência, eficácia e efetividade (GARNIER, 2005; GOMES, 2009).

Em vista dessas considerações, a estratégia metodológica escolhida nesta pesquisa considerou também alguns estudos sobre a aplicação do conceito de governança corporativa aplicada ao setor público e governança pública nas dimensões de gestão e efetividade, e nos conceitos correlatos de monitoramento, avaliação e desempenho no âmbito do setor público em diferentes contextos de países, estados e cidades. Tais princípios e mecanismos da governança pública, situados no entendimento do pós-gerencialismo, são explicitados pela literatura nacional e estrangeira analisada e serviram de base para a construção do modelo analítico desta tese.

O modelo de análise da tese apresentado pela Figura 7 foi elaborado com base no arcabouço teórico desenvolvido e, principalmente, a partir das características da governança pública no contexto do pós-gerencialismo, características estas descritas nas dimensões de gestão e efetividade e nos indicadores, tendo como *locus* a sua aplicação no programa de modernização, PNAGE, operacionalizado nos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Figura 7: Modelo de Análise de Gestão e Efetividade em Governança Pública

MODELO DE ANÁLISE		
CONCEITO	DIMENSÃO	CATEGORIAS
GOVERNANÇA PÚBLICA	GESTÃO	<p>1. REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL E ADMINISTRATIVA</p> <p>Estruturas e processos organizacionais (Redesenho de processos laborais).</p> <p>Implantação de sistemas de TI.</p> <p>Capacitação de pessoal.</p> <p>Contratos e aquisições.</p>
	EFETIVIDADE	<p>2. EFETIVIDADE NO ALCANCE DAS METAS PROPOSTAS PELO PROGRAMA</p> <p>Mecanismos/instrumentos de responsabilização dos gestores por gastos públicos (<i>accountability</i>).</p> <p>Mecanismos/instrumentos gerados para a melhoria de transparência.</p> <p>Ferramentas/instrumentos para melhoria da qualidade da gestão pública.</p> <p>Ferramentas/instrumentos de mensuração de desempenho: avaliação de programas governamentais.</p> <p>Melhorias no padrão de governança (efetividade).</p>

Fonte: Construção própria com base em Gestão e Efetividade e nos documentos: CASTRO (2006); POLLITT, 2003; THOENIG (2007); TIMMERS (2000); IFAC (2001) e MPOG (2012,2013).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Precede a pesquisa a ser delineada nesta seção uma pesquisa inicial para conhecimento e recorte do objeto de estudo e construção do referencial teórico. Essa pesquisa inicial envolveu pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas. Em julho de 2012 foram realizadas as primeiras entrevistas com alguns coordenadores de área e técnicos das Secretarias de Fazenda, Secretaria de Administração Pública e Secretaria do Planejamento do estado de Alagoas, sendo esses entrevistados selecionados pela experiência com outras iniciativas de modernização e pela disponibilidade. Para tais entrevistas utilizou-se um roteiro elaborado com base em pesquisa documental e roteiro de entrevista composto por cinco perguntas gerais sobre a gestão e a efetividade do programa de modernização operacionalizado pelas secretarias estaduais de Fazenda no período de 1996 a 2006, quais sejam: 1) Os recursos financeiros foram aplicados de forma adequada nas ações planejadas? ; 2) como o PNAFE contribuiu para a modernização da estrutura organizacional e processos administrativos da Secretaria de Fazenda; 3) Quais as principais dificuldades identificadas pela UCE na execução do Programa; 4) Quais as ferramentas utilizadas na avaliação do Programa? e 5) Como avalia a efetividade, o alcance das metas propostas pelo PNAFE?.

Com base nas respostas a essas questões, na pesquisa documental e também na pesquisa bibliográfica, o que, no seu conjunto, perfaz a pesquisa inicial, decidiu-se estudar o PNAGE e, em função deste Programa, pesquisar também o PNAFE, buscando ampliar e aprofundar o conhecimento sobre o PNAGE nos governos estaduais pequenos. Isto em função, por um lado, das especificidades desses estados e suas correlatas dificuldades de implantação do Programa, e, por outro lado, da lacuna identificada na literatura consultada sobre o tema, que ignora esses estados.

Também com base nessa pesquisa inicial foram escolhidos, dentre os estados subnacionais pequenos que aderiram ao programa, os estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe. Para tanto foram levadas em consideração a adesão ao Programa, a sua implantação, a grandeza econômica, populacional e territorial do estado e a acessibilidade em termos de disponibilidade de informações, conforme justificado na Introdução desta tese.

Ainda com base nessa pesquisa inicial e especialmente bibliográfica, construiu-se o referencial teórico e, em síntese, o modelo de análise, como apresentados na seção anterior. Esse modelo de análise foi construído em função do conceito de governança pública

desdobrado em duas dimensões de análise: gestão e efetividade. Da dimensão gestão foi extraída a categoria reestruturação organizacional e administrativa. Da dimensão efetividade foi extraída a categoria efetividade no alcance das metas pretendidas. O modelo compõe-se assim de duas categorias de análise por sua vez compostas de uma série de subcategorias. É com base nessas categorias e subcategorias de análise que se analisa o PNAGE em geral e especificamente nos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Para desenvolvimento dessa análise, adota-se como método de pesquisa o estudo de caso, por este permitir, segundo Yin (2005), o conhecimento aprofundado sobre os fenômenos que ocorrem em um determinado contexto. Com esse método, busca-se aprofundar o conhecimento do PNAGE no contexto nacional e subnacional de modernização da administração pública, com foco nos estados subnacionais pequenos, e mais especificamente em Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Esses governos estaduais pequenos são objetos de estudos de caso que, embora sob o mesmo modelo de análise e com os mesmos procedimentos metodológicos, não são caracterizados como estudos de casos múltiplos nem comparativos. Além disso, não se pretende a identificação de padrões nem muito menos generalizações, ainda que, no desenvolvimento da análise, seja possível reconhecer semelhanças e diferenças entre os casos.

Tais estudos de caso são realizados com dados qualitativos, levantados por meio de pesquisa documental e entrevistas, e analisados à luz do referencial teórico, sendo o levantamento e análise orientados pelo referido modelo de análise.

3.1. LEVANTAMENTO DE DADOS

3.1.1. Pesquisa Documental

Foram consultados os principais documentos do PNAGE, a saber: apresentação e descrição do Programa disponível na web: MPOG/SEGEP; comunicados para as UCE's ; manual de execução do PNAGE (2010); cartilha de execução do Programa; relatórios semestrais de progresso (situação geral do Programa; execução física e financeira e aquisições e contratações) dos governos estaduais (2010; 2011; 2012) e relatório final do PNAGE.

Foram explorados também nesta tese, os relatórios em forma de artigos publicados pelo CONSAD, nos quais são registradas as trajetórias do programa de alguns governos

estaduais e da DN-PNAGE, além de pesquisa “survey” publicada pelos coordenadores da UCE-RJ sobre o desempenho geral do programa na percepção dos coordenadores e técnicos das UCE’s (GUBERMAN; KNOPP, 2009, 2011; NOBRE, 2010; VASCONCELOS, 2010).

Considera-se como relevante para esta tese o registro dos resultados da pesquisa de Guberman e Knopp (2009). A pesquisa realizada por esses autores pode ser classificada como de natureza quantitativa, tendo sido adotada a técnica de pesquisa *survey*, através da aplicação de questionário (*e-survey*). O universo da pesquisa foi definido por 84 pessoas, todas elas integrantes da equipe gestora do PNAGE, distribuídas nos 27 estados da Federação brasileira no qual o programa foi executado. Nesse universo não foi incluída a equipe da direção nacional do PNAGE.

Dos questionários enviados por Guberman e Knopp (2009), foram obtidas 28 respostas (1/3 da população), abrangendo todas as regiões do país. Os dados foram tratados e analisados por meio da utilização de método estatístico descritivo simples com o cálculo de frequência e percentual.

Os resultados da aplicação dos questionários junto aos coordenadores das Unidades de Coordenação Estaduais foram apresentados no trabalho de Guberman e Knopp (2009), organizado em três blocos: a) a região do país na qual o questionário foi aplicado e as secretarias de governo em que o PNAGE operava no estado, além do tempo de trabalho do respondente no PNAGE estadual; b) as ferramentas e indicadores de monitoramento e avaliação do Programa; e c) traços de personalismo, patrimonialismo, formalismo e burocracia no Programa.

Os resultados da aplicação dos questionários de Guberman e Knopp (2009) buscaram identificar a percepção dos gestores estaduais do PNAGE quanto às dificuldades e facilidades na elaboração e execução do programa nos seus dois primeiros anos.

3.1.2. Entrevistas

3.1.2.1. Roteiro de entrevista

O roteiro de entrevista foi elaborado com base no modelo de análise de gestão e efetividade em governança pública, em função das dimensões gestão e efetividade e mais

especificamente, das categorias reestruturação organizacional e administrativa e efetividade no alcance das metas pretendidas, com suas respectivas subcategorias. Esse roteiro é composto de dez perguntas, sendo cinco da categoria reestruturação organizacional e administrativa e cinco da categoria efetividade no alcance das metas pretendidas (ver quadro 6).

Quadro 6: Roteiro de Entrevista.

DIMENSÕES	CATEGORIAS	PERGUNTAS
GESTÃO	Reestruturação Administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Como as políticas públicas de gestão (PNAGE) contribuem para o alinhamento e compartilhamento de objetivos e meios (recursos e processos) de implementação pelos diversos atores? Exemplos. 2. Em que medida o PNAGE, no âmbito interno, introduziu menos burocracia e mais qualidade nos serviços públicos na ótica do público interno? Exemplos. 3. Quais os instrumentos utilizados de comunicação intersetorial e intergovernamental entre a DN-PNAGE e as UCE's? Facilidades/dificuldades. 4. Quais os projetos/produtos da administração pública estadual (unidades pesquisadas) foram desenvolvidos pelo PNAGE? 5. O processo de tomada de decisão do PNAGE facilitou ou dificultou a execução dos projetos?

<p>EFETIVIDADE</p>	<p>Efetividade no alcance das metas do PNAGE</p>	<p>6. Quais os mecanismos/instrumentos de responsabilização <i>accountability</i> e transparência que foram gerados e melhorados a partir do PNAGE?</p> <p>7. O Programa, na perspectiva do cidadão, gerou melhorias na qualidade da gestão pública e na prestação dos serviços públicos? Exemplos.</p> <p>8. Em que medida o Programa cria instrumentos para monitorar e avaliar/ medir seu desempenho, quais os indicadores utilizados? Dificuldades e limites apresentados.</p> <p>9. Em que medida os projetos/produtos do PNAGE alcançaram efetividade?</p> <p>10. Em suma, quais as contribuições geradas na modernização pelo programa e para a governança estadual? Dificuldades, limites e lições.</p>
---------------------------	---	--

Fonte: Elaboração própria com base nas referências e documentos: CASTRO (2006); BOVAIRD e LOEFLEER (2003); THOENIG (2007); TIMMERS (2000); IFAC (2001) e MPOG (2012,2013).

3.1.2.2. Entrevistados

Foram entrevistados os coordenadores da Direção Nacional do PNAGE e dos estados de Alagoas, Rio Grande Norte e Sergipe, além de alguns técnicos desses estados envolvidos com a execução do Programa. A escolha dos coordenadores deve-se à delimitação do objeto de estudo da tese, voltado aos aspectos de gestão e efetividade do Programa. Após a etapa de identificação dos nomes dos coordenadores da DN-PNAGE e dos governos estaduais, foram iniciados os contatos com 1 coordenador da DN-PNAGE; 1 coordenador e 1 ex-coordenador da UCE-AL; 1 coordenador da UCE-RN; e 1 coordenador e 1 técnico da UCE-SE.

Ressalta-se que, a quantidade de entrevistados não tem relevância para este estudo. Os coordenadores da DN-PNAGE e da UCE-RN foram entrevistados por e-mail, já os coordenadores da UCE-AL e UCE-SE, dispuseram-se a receber a visita do pesquisador, sendo entrevistados pessoalmente.

Quadro 7: Entrevistados

DENOMINAÇÃO DO ENTREVISTADO	FUNÇÃO DO ENTREVISTADO	FORMA E PERÍODO DE REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS
Entrevistado 1	Coordenador de Modernização da SEPLANDE - AL	Entrevista realizada pessoalmente em dois momentos (Julho e Setembro/2014)
Entrevistado 2	Ex-Coordenador de Modernização da SEGESP - AL	Entrevista realizada pessoalmente em dois momentos (Julho e Setembro/2014)
Entrevistado 3	Coordenador de Modernização da SEADRH - RN	Entrevista realizada com envio do roteiro por e-mail em vários contatos (Maio a Agosto/2014)
Entrevistado 4	Coordenador de Modernização da SEPLAG - SE	Entrevista realizada pessoalmente em dois momentos (Agosto e Novembro/2014)
Entrevistado 5	Técnico da SEPLAG - SE	Entrevista realizada pessoalmente em dois momentos (Agosto e Novembro/2014)
Entrevistado 6	Diretor da DN-PNAGE	Entrevista realizada com envio do roteiro por e-mail em vários contatos (Junho a Agosto/2014)

Fonte: Elaboração própria

3.2. ANÁLISE DE DADOS

Os conteúdos obtidos por meio das entrevistas com questões abertas foram escritos na íntegra, sem desprezar nenhuma fala, nenhuma “expressão” citada pelo entrevistado. Dando continuidade, procedeu-se a uma leitura minuciosa de todo o material. Após a leitura, separaram-se os conteúdos citados que respondiam de forma mais objetiva às perguntas do roteiro de entrevista. As respostas foram registradas pelo número do entrevistado, respeitando-se os detalhes da fala de cada um, sendo que os entrevistados 5 e 6 não responderam todas as questões do roteiro.

Os referidos conteúdos foram analisados em função das dimensões gestão e efetividade e, mais especificamente, das categorias reestruturação organizacional e administrativa e efetividade no alcance das metas pretendidas, com suas respectivas subcategorias. No desenvolvimento dessa análise de conteúdo, evidenciaram-se, ao lado de

“gestão” e “efetividade”, temas correlatos como “melhorias na gestão”, “modernização”, “indicadores” “avaliação” “contribuições” “dificuldades” e “lições”.

4 GESTÃO E EFETIVIDADE DO PNAGE NOS GOVERNOS ESTADUAIS DE ALAGOAS (AL), RIO GRANDE DO NORTE (RN) E SERGIPE (SE).

Nesta seção analisa-se o Programa Nacional de Apoio e Gestão dos Estados (PNAGE), primeiro de um modo geral e segundo quanto à gestão e efetividade nos governos estaduais de Alagoas (AL), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE). Ambas as análises são desenvolvidas nas dimensões de gestão e efetividade e sob respectivamente as categorias de reestruturação organizacional e administrativa e efetividade no alcance das metas pretendidas, e suas respectivas subcategorias. A partir da síntese dessas análises desenvolve-se uma reflexão sobre a gestão e a efetividade do PNAGE. Esta seção está dividida em três subseções: 4.1. Análise do PNAGE; 4.2. Análise da gestão e da efetividade do PNAGE nos governos estaduais de Alagoas (AL), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE); e 4.3. Reflexão sobre a gestão e a efetividade do PNAGE.

4.1. ANÁLISE DO PNAGE

Nesta subseção analisa-se o PNAGE explorando-se: (1) antecedentes e origens; (2) proposta; (3) estruturação; e (4) implantação nos governos estaduais. Essa análise geral do programa serve de base para a análise mais específica que se apresenta na seção subsequente; isto nas dimensões gestão e efetividade e sob as categorias reestruturação organizacional e administrativa e efetividade no alcance das metas pretendidas, e suas respectivas subcategorias.

4.1.1. Antecedentes e origens do PNAGE

Nas últimas décadas, as ações de reforma empreendidas pelo governo federal têm se concentrado na elaboração, execução e acompanhamento de programas governamentais, alguns deles de caráter modernizantes, com financiamento feito por agentes financeiros internacionais e nacionais, seguindo ainda hoje os preceitos da cartilha neoliberal, definidos pelo consenso de Washington.

A reforma gerencial ocorrida em 1995 no Brasil é iniciada com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e sob a liderança, na época, do ministro Bresser-Pereira. Neste contexto, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) definiu as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, que naquele momento pretendia imprimir uma nova ordem no seio do serviço público, substituindo práticas desgastadas do modelo burocrático pelo enfoque gerencial caracterizado pela eficiência, controle de gastos, ênfase nos resultados, *accountability* e efetividade (MARE, 1995).

Na perspectiva de estimular um movimento nacional em prol das reformas de cunho gerencialista, o MARE lançou as bases na direção de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos de administração descentralizada, eficiência, voltada para o controle dos resultados para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem daria legitimidade às instituições. Ou seja, o que se pretendia naquele momento era reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público (MARE, 1995).

Com isso, tornava-se inadiável a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais, e a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de operacionalizar de forma eficiente e efetiva as políticas públicas (MARE, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1997).

O sistema integrado de planejamento e orçamento introduziu na administração pública brasileira, a partir do Planejamento Plurianual (PPA) 2000/2003 – Programa Avança Brasil, um ciclo de gestão que buscava integrar as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos programas governamentais e do próprio PPA. O modelo de gestão do PPA permitiu alguns avanços no tratamento de questões transversais, mas deixou pendente a questão da interação programas-gerentes-organizações, reproduzindo com poucas modificações os esquemas e lacunas das abordagens anteriores (GOMES; MARTINS, 2013).

Ainda segundo esses autores, a estratégia utilizada não logrou a mobilização desejada, na medida em que os arranjos de gestão do PPA reproduziram sua lógica autonomista (de que programas são autoexecutáveis e organizações são auto-orientadas para resultados), não integrando e prescindindo de políticas de gestão em outros domínios (GOMES; MARTINS, 2013, p.49).

Na década de 2000 o início do ciclo de reformas nas políticas públicas de gestão trouxe desdobramentos para as administrações estaduais. A aprovação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a responsabilizar o governo federal pela assistência técnica e financeira, de forma a propiciar a estados e municípios as condições para que tais entes federativos realizassem o equilíbrio fiscal.

Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p.4) destacam importantes tendências recentes na administração pública brasileira, que apontam para a configuração de um modelo mais sistêmico operado via programas multiníveis e multiesferas de governo. Nesse contexto, identificam-se as políticas públicas de gestão via programas que teoricamente buscam melhorar a qualidade da gestão pública, bem como a modernização institucional e administrativa nas diferentes esferas de governo.

Os programas de cunho modernizantes têm sido elaborados e executados sob a coordenação do governo federal e a parceria de entes públicos e privados de apoio às atividades administrativas (recursos e processos) envolvendo diversas unidades e funções da administração pública com financiamento do BID e contrapartida do Tesouro estadual, realizado por adesão pelos governos estaduais (BID, 2007).

Sob o pretexto de atender aos desafios de melhorar os padrões de eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública, emergem as iniciativas de modernização de estruturas e processos na gestão governamental, particularmente nos governos estaduais. No âmbito da gestão, essas iniciativas envolvem grandes volumes de recursos financeiros e de pessoal, com o objetivo de disseminar a busca por uma maior eficiência do gasto público, bem como de melhorar e ampliar os instrumentos de monitoramento e avaliação, transparência institucional e efetividade no atendimento das metas da gestão estadual.

Sobre o assunto, Abrúcio (2007) chama a atenção para a efetividade como um dos eixos fundamentais para uma visão de gestão de longo prazo, uma vez que as políticas públicas cada vez mais têm seu desempenho avaliado pelos resultados efetivos que trazem aos cidadãos. Porém, torna-se importante orientar a administração pública por metas e indicadores. Embora estes já tenham sido introduzidos em algumas experiências brasileiras, o seu uso ainda é bem restrito, pouco conhecido do público e, pior, de pequena assimilação junto à classe política (ABRÚCIO, 2007).

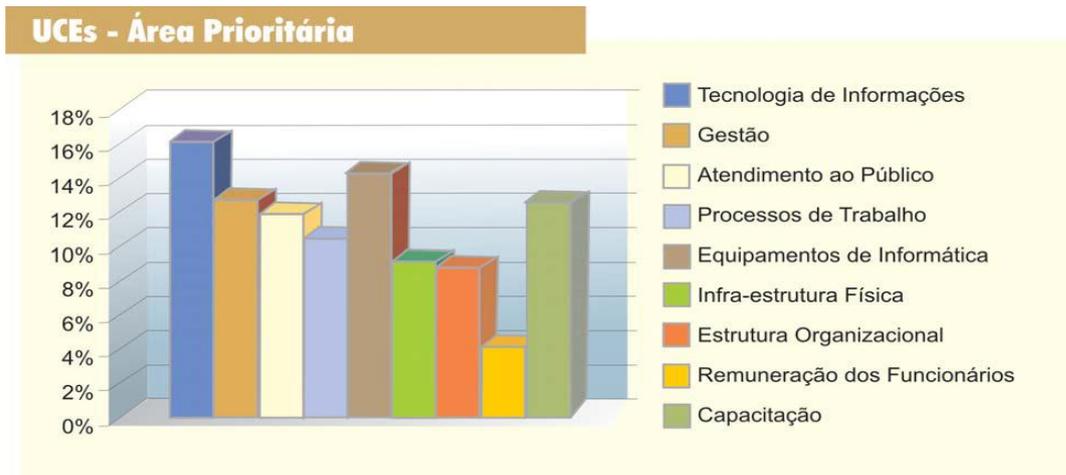
As experiências brasileiras com programas governamentais de modernização têm sido voltadas à reestruturação administrativa para teoricamente, no médio e longo prazo, gerar resultados efetivos aos cidadãos. No caso do PNAGE resta saber se do ponto de vista do atendimento das metas propostas pelo Programa este se efetiva nos governos estaduais, particularmente na experiência dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Para melhor entender como surge e a trajetória do PNAGE, a presente tese toma como ponto de partida a apresentação e breve discussão acerca da formulação e de alguns resultados de outros programas governamentais com propósitos modernizantes, como o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), cujo formato e características são semelhantes, e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), com proposta e características distintas. Entretanto, torna-se relevante observar que, pela sua finalidade de melhorar a qualidade da gestão pública a partir do uso de ferramentas de monitoramento e avaliação, esses programas auxiliariam na operacionalização de programas governamentais.

A crise econômica e estrutural dos anos 1980 e a defasagem tecnológica que separava os setores mais dinâmicos da economia brasileira, associadas à necessidade de aumentar arrecadação e de modernizar as estruturas das secretarias estaduais de Fazenda, para melhoria do desempenho da burocracia e da arrecadação, influenciaram sobremaneira na concepção do PNAFE, que teve caráter pioneiro no auxílio aos governos estaduais ao fomentar a arrecadação e a modernização de suas estruturas (REALIDADE, 2006).

O Governo Federal implantou em 1997 o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). De acordo com a *Revista PNAFE é uma realidade* (2006), o programa pretendia tornar mais eficiente a administração fiscal dos estados e do Distrito Federal, estimulando a modernização da gestão dos recursos públicos para torná-la mais “racional, ágil e transparente”. Tal propósito pode ser questionado, tendo em vista a distribuição dos recursos do Programa por área prioritária (Gráfico1), que não destina recursos para a transparência, e na evidência de descontinuidade dos investimentos pelas limitações de recursos no prazo estipulado para o término do Programa, além das mudanças políticas e administrativas em grande parte dos governos estaduais.

Gráfico1: As Unidades de Coordenação (UCE's) de cada governo estadual e as áreas prioritárias.



Fonte: REVISTA PNAFE É REALIDADE, 2006, p.50.

No sentido de criar as condições objetivas para o aumento da arrecadação, a melhoria na eficiência do gasto público e a modernização nas estruturas das administrações fazendárias, o PNAFE pretendia enfrentar a inadequação dessas estruturas organizacionais para atender aos novos desafios: estruturas organizacionais arcaicas; processos e métodos de trabalho ultrapassados; ferramentas inadequadas; modelos de planejamento e gestão precários ou inexistentes; excesso de regras e procedimentos, burocracia interna; obrigações acessórias impostas aos contribuintes; recursos humanos despreparados (REALIDADE, 2006).

De acordo com essa publicação, o programa iniciou suas atividades nos governos estaduais com investimento de cerca de US\$ 960 milhões e a promessa de modernizar as secretarias estaduais de Fazenda. O propósito pioneiro era o de auxiliar financeiramente os governos estaduais, que naquele momento enfrentavam uma grave crise econômica e fiscal, e, portanto, precisavam de recursos que viabilizassem a modernização das estruturas organizacionais e processos para aumentar a arrecadação (REALIDADE, 2006).

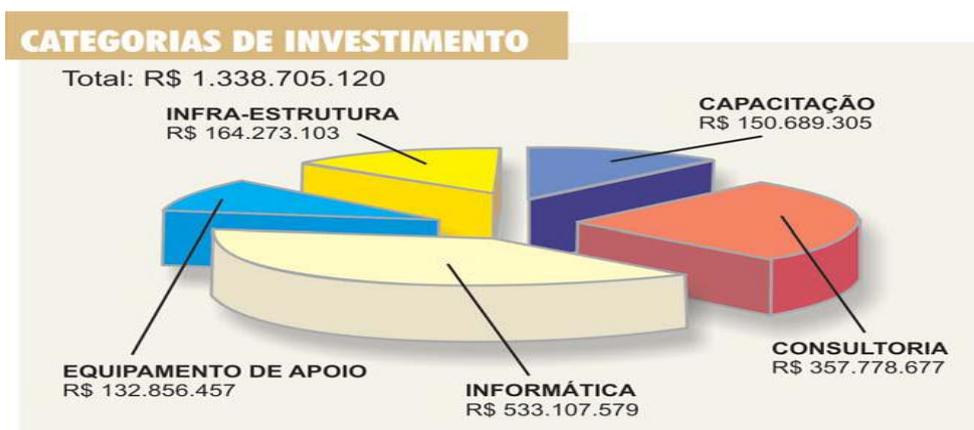
Até a conclusão do Programa os investimentos superaram cerca de US\$ 1,0 bilhão. Desse montante, em torno de US\$ 440 milhões foram financiados pelo BID, que além do financiamento procurou transferir conhecimento gerado por experiências obtidas de outros países em situações semelhantes. O restante dos recursos financeiros utilizados pelo PNAFE foi obtido pela contrapartida dos governos estaduais (local), conforme pode ser visto no gráfico 2, condição esta necessária à adesão ao Programa.

Gráfico2: Fontes de financiamento do PNAFE.

Valores em reais

Fonte: REVISTA PNAFE É REALIDADE, 2006, p.59.

Na aplicação dos recursos por categoria de investimento, percebe-se certa pulverização na alocação desses recursos, distribuindo-se os investimentos em várias frentes, o que favoreceria os resultados mais imediatos, de curto e curtíssimo prazo, acentuando-se as assimetrias já existentes entre os governos estaduais. Entretanto, pode-se inferir que a questão fiscal favoreceu a modernização das estruturas e processos em setores específicos da gestão das Secretarias de Fazenda, com ênfase nas categorias de investimentos de informática, consultoria e infraestrutura, o que pode ser visto no gráfico 3.

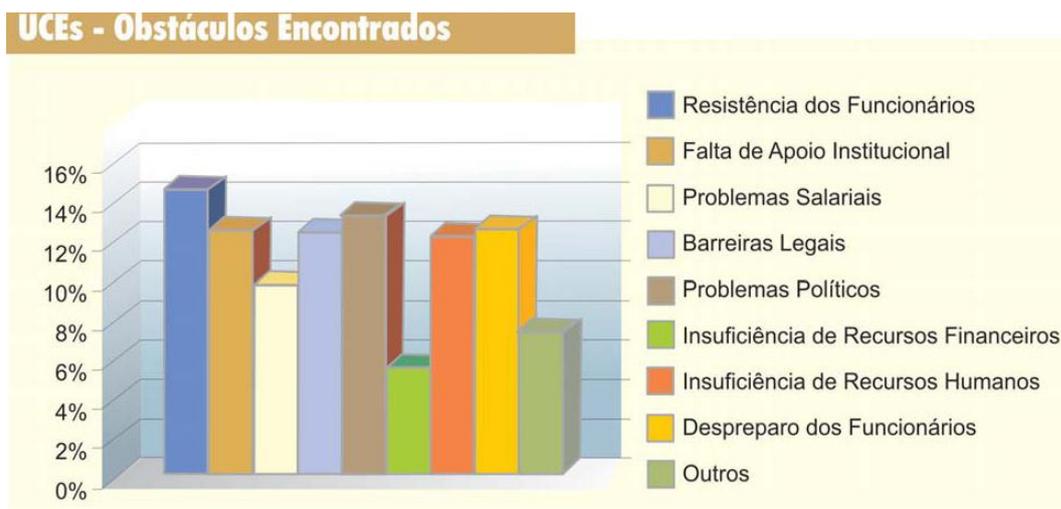
Gráfico3: Aplicação de recursos do PNAFE - BID/ contrapartida local por categorias de investimento.

Fonte: REVISTA PNAFE É REALIDADE, 2006, 59.

Apresentam-se a seguir algumas considerações que compilam a avaliação do PNAFE, feita pelos coordenadores das unidades de cada governo estadual, e que, em certa medida contribuem na identificação dos avanços pontuais conseguidos e dos principais obstáculos enfrentados pelos governos estaduais na operacionalização do Programa.

Os resultados da pesquisa realizada pela coordenação nacional junto aos coordenadores das UCE's do PNAFE concluiu que, mesmo diante dos avanços pontuais conseguidos, os principais obstáculos encontrados durante a operacionalização do processo de modernização pelo PNAFE estão relacionados principalmente à cultura institucional, à resistência dos funcionários, e à dificuldade da equipe em trabalhar com indicadores para a medição do desempenho, como pode ser observado na Figura 4 (REALIDADE, 2006).

Gráfico4: Obstáculos encontrados na execução do PNAFE



Fonte: REVISTA PNAFE É REALIDADE, 2006, p.61.

Outros obstáculos também foram citados pelos coordenadores, tais como a ausência de mecanismos e instrumentos que melhorassem a relação intergovernamental e intersetorial, o que praticamente não aparece na execução do Programa, além da ausência de uma orientação mais sistêmica e integrada de inovação em transparência; problemas de ordem administrativa e principalmente política, gerando descontinuidades, e em alguns momentos falta de apoio institucional para executar as ações do Programa nos prazos determinados (REALIDADE, 2006).

Nos gráficos apresentados observa-se que a orientação do Programa esteve mais voltada ao atendimento das necessidades imediatas da gestão interna, enfatizando-se a dimensão de gestão nos investimentos para aquisições de equipamentos de apoio, consultorias e informática, ao tempo em que a dimensão da efetividade, enquanto atendimento dos objetivos propostos pelo Programa, quase não aparece, sendo identificada de forma mais clara como obstáculo na ausência de orientação para inovação em transparência e instrumentos efetivos de monitoramento e avaliação.

O PNAFE encerrou suas atividades em 2006, representando um esforço de reforma de cunho modernizante coordenado pelo governo federal com a adesão de vários governos estaduais em parceria com o BID. A proposta era promover a modernização das máquinas fazendárias estaduais e assim permitir o aumento na arrecadação, a reestruturação física e material de setores estratégicos das secretarias estaduais de Fazenda e postos de arrecadação, além da capacitação técnica.

De acordo com Abrucio e Gaetani (2006), participaram do PNAFE 84% dos estados brasileiros, e 65% do total disseram – à pesquisa com vistas ao diagnóstico que serviu de base para a elaboração do PNAGE – que o PNAFE havia sido relativamente bem sucedido, principalmente no que tange à melhoria na infraestrutura (reformas, aquisição de móveis e equipamentos), capacitação de pessoal das secretarias de Fazenda e dos postos de arrecadação (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

O relatório final sugere que o PNAFE não produziu os resultados pretendidos, sobretudo quando trata da diminuição da burocracia com vistas à qualidade do atendimento ao cidadão, à eficiência e ao controle de gastos, além da ampliação dos mecanismos de transparência e de monitoramento e avaliação, tão necessários à efetividade das políticas públicas de gestão para o atendimento das metas do Programa e para a sociedade. As dificuldades foram de ordem política e administrativa pela falta de pessoal capacitado em lidar com ferramentas e indicadores para o monitoramento e avaliação (REALIDADE, 2006).

Embora o PNAFE não seja objeto de análise da presente tese, seus acertos, bem como seus erros, limites e fragilidades, representam uma contribuição importante para a discussão da modernização no âmbito dos governos estaduais e pelas semelhanças existentes com o PNAGE quer na concepção, quer na operacionalização da modernização no setor público insistem na mesma lógica, o que pode ter provocado alguns dos mesmos erros.

Sabe-se que a qualidade dos serviços públicos tem sido uma exigência cada vez maior da sociedade. Assim, a administração pública tem percebido a necessidade não só de modernizar suas estruturas e processos, mas também de disseminar os princípios da qualidade e da excelência no serviço público. A busca de qualidade na prestação dos serviços públicos passou a ser um objetivo e um instrumento gerencial para modernizar o aparelho do Estado, com base na gestão pública e privada, em nível nacional e internacional (FERREIRA, 2009).

Nesses termos, outra iniciativa de programa governamental que merece registro surge em 1990 no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), com o subprograma da qualidade e produtividade da administração pública, que tinha como propósito implantar programas de qualidade e produtividade nos órgãos e entidades públicas.

Em 2000, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, doravante MPOG, criou o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e unificou os programas anteriores. Seu foco era o atendimento ao cidadão e às demandas da sociedade, em vez dos processos burocráticos internos. Data dessa época a implantação de pesquisas de satisfação dos usuários, padrões de atendimento ao cidadão e os serviços de atendimento ao cidadão. O cidadão passou a ser visto como destinatário das ações da administração pública e como alguém a quem a administração pública deveria prestar contas (FERREIRA, 2009).

Embora as características do PBQP sejam distintas do PNAFE e do PNAGE, esses Programas são elaborados e executados de forma a atender finalidades específicas, nas quais existem pontos convergentes que tornam a função desses programas complementar e cooperados. O PBQP pretendia tornar os entes públicos mais eficientes, eficazes e efetivos na administração dos recursos públicos, disseminando a excelência na gestão pública e no atendimento às demandas da sociedade em detrimento do foco apenas nos seus processos burocráticos internos (MPOG, 2009).

O Quadro 8 apresenta uma retrospectiva da evolução do PBQP, que foi sendo aperfeiçoado ao longo dos anos, acrescentando-se novos elementos em cada momento até a criação em 2005 do Programa de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), cuja última atualização foi feita em 2014.

Quadro 8: Retrospectiva do programa GESPÚBLICA

1990...	1996...	2000...	2005...
PBQP	PQPAP	PQSP	GESPÚBLICA
Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública	Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública	Programa de Qualidade no Serviço Público	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
Ênfase: Gestão de Processos	Ênfase: Sistema de Gestão	Ênfase: Gestão de Atendimento ao Cidadão	Ênfase: Gestão por Resultados Orientada para o Cidadão.

Fonte: Adaptado de MPOG, 2009, p. 7.

O formato do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, incorporou diversos aspectos dessa evolução, mantendo-se o compromisso com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país (BRASIL, 2005).

O GESPÚBLICA é um programa do Governo Federal vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), voltado ao cumprimento dos princípios da qualidade total, avaliação da gestão, excelência e a melhoria contínua das organizações públicas. O modelo de excelência em gestão pública pretendido pelo governo federal vem sendo aprimorado, tendo como pilares os princípios norteadores da excelência gerencial: pensamento sistêmico, liderança e constância de propósitos, visão de futuro, comprometimento com as pessoas, responsabilidade social, orientação por processos e informações, gestão participativa, controle social, desenvolvimento de parcerias, geração de valor, cultura organizacional e aprendizagem organizacional (BRASIL, 2005; MPOG 2009, 2014).

Trata-se de uma ferramenta de política pública de gestão cuja metodologia baseia-se nos princípios da qualidade e da excelência gerencial, definindo-se parâmetros para a medição do desempenho da gestão, reunindo práticas que visam contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país (BRASIL, 2005; MPOG, 2009, 2014).

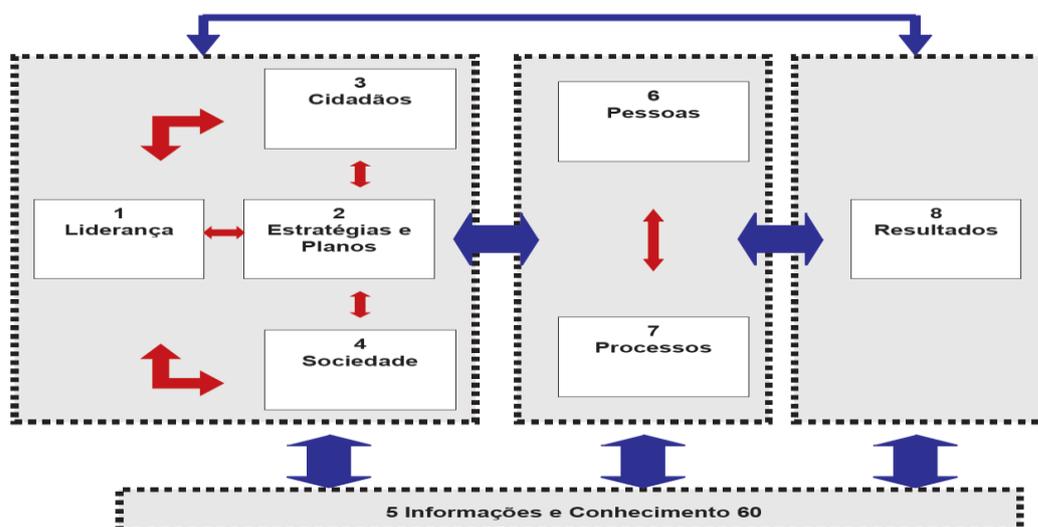
Com a publicação do Decreto de 17 de março de 2009, o governo federal instituiu o ano de 2009 como “ano nacional da gestão pública”. O programa GESPÚBLICA vem sendo reestruturado para atualização da metodologia utilizada em relação a uma maior aproximação entre seus processos de trabalho para a articulação com as instituições interessadas, o fomento e a mobilização de redes de gestão e a gestão do conhecimento em gestão pública (BRASIL, 2009; MPOG, 2009).

Em 30 de abril de 2009 foi lançado o Portal da Gestão Pública (www.gespublica.gov.br), que buscava concentrar a discussão em torno da construção coletiva de uma agenda de gestão pública, por meio de um fórum permanente com a participação dos interessados. Foi elaborado e implantado o Guia de Gestão de Processos, buscando-se aperfeiçoar os instrumentos de tomada de decisão das instituições públicas (MPOG, 2009).

O GESPÚBLICA disponibiliza para adesão o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), que vem desde a sua criação sendo aprimorado para orientar e preparar as organizações na busca de melhorias no âmbito da gestão. O modelo pressupõe a utilização de ferramentas que permitam a avaliação contínua do desempenho dessas organizações públicas. Entretanto, diante da defasagem de algumas ferramentas em relação a outras metodologias internacionalmente aceitas, alguns órgãos públicos optaram por não aderir ao método, o que em outra perspectiva pode colaborar com a melhoria da gestão pública.

O MEGP é composto por oito critérios que se dividem em quatro blocos principais, descritos na Figura 8.

Figura 8: Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)



Fonte: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - Ciclo 2008/2009 (MPOG, 2009, p.30).

O MEGP possui o Instrumento de Avaliação de Desempenho da Gestão Pública (IAGP) que define os itens de análise. Cada avaliação percorre um ciclo de aprendizagem estabelecido como: definição de práticas de gestão, implantação (ciclo de controle), avaliação das práticas e dos padrões, inovação e refinamento da prática (MPOG, 2009).

O conjunto de práticas e fundamentos que definem o programa GESPÚBLICA integra o MEGP e estão baseados na constante reflexão sobre as práticas existentes e no aprimoramento da gestão, ou seja, na aprendizagem organizacional (ARGYRIS, 1992).

Em 2014 o GESPÚBLICA é mais uma vez aprimorado para atender aos novos desafios da gestão pública. Nesse caso, enfatizam-se na administração pública a visão sistêmica e os destinatários de suas ações: cidadãos, sociedade e partes interessadas, demandantes da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável (MPOG, 2014).

Figura 9: A visão sistêmica do GESPÚBLICA



Fonte: GRIN, 2013, p.8.

O aperfeiçoamento do modelo de excelência em gestão pública da versão 2014 procura manter, no geral, a mesma orientação das versões anteriores, especificamente na busca por maior eficiência nos resultados a partir da implantação dos princípios da qualidade.

No entanto, na versão 2014 reforçam-se os conceitos de eficiência, eficácia e, sobretudo, o de efetividade na necessidade da administração pública brasileira de incorporar alguns fundamentos da gestão contemporânea como inovação, geração de valor, foco no cidadão e na sociedade (MPOG, 2014).

Busca-se na aplicação desses princípios o alcance de resultados consistentes, assegurando o aumento de valor tangível e intangível de forma sustentada para todas as partes interessadas. Em outras palavras, a reformulação realizada em 2014 sugere a ampliação do foco das ações gerenciais para a efetividade (MPOG, 2014).

A agenda do Gespública possui esse vínculo histórico, pelo que as mudanças que apresenta parecem se configurar mais pelo seu caráter incremental do que por uma inovação abrangente para tratar da modernização da gestão pública. O Gespública está em sintonia com o debate da administração pública gerencial e pouco inovou em relação às propostas anteriores de modernização do Estado, sobretudo a reforma proposta pelo MARE pós 1995 e o PNAFE (GRIN, 2013).

Verifica-se nas recentes experiências de modernização da administração pública estadual com a adoção dos programas apresentados, PNAFE e GESPÚBLICA, que apesar de suas orientações colocarem-se como inovadoras complementares e grandiosas nos objetivos pretendidos, na prática o que se observa é a distância entre o que é proposto e o que de fato é alcançado.

A dimensão de gestão tem sido sempre contemplada nos seus objetivos mais imediatos de curto e curtíssimo prazo, em detrimento das ações de longo prazo, mais efetivas e duradouras.

A elaboração e implantação de políticas de gestão têm se apresentado nas últimas décadas como caminho para a reforma administrativa no âmbito dos governos estaduais, coordenadas pelo governo federal a partir de programas governamentais voltados à melhoria da qualidade dos serviços públicos e à modernização de estruturas organizacionais e processos administrativos, o que promoveria maior eficiência, eficácia e efetividade.

4.1.2. A proposta do PNAGE

O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) foi elaborado a partir da experiência do PNAFE e devido às assimetrias existentes entre os entes federados. A consultoria responsável pela elaboração do Programa utilizou uma metodologia de assistência técnica aos governos estaduais e Distrito Federal, promovida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD), o Conselho Nacional de Secretários de Planejamento (CONSEPLAN), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Caixa Econômica Federal (CEF), parceiros na elaboração, desenvolvimento e operacionalização do Programa.

De acordo com Bresser-Pereira e Spink (2006), o PNAGE foi um dos fatores que impulsionaram as reformas da gestão no âmbito dos governos estaduais. A crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão pró-ajuste fiscal; a propagação das ideias da Nova Gestão Pública (NGP) pós-1995 e o reforço de técnicos com passagem pelo governo federal e que a partir de 2003 migram para os governos estaduais; a disseminação de boas práticas e inovações administrativas e ainda o fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o CONSAD e o CONSEPLAN, são outros fatores que contextualizam as reformas da gestão no âmbito dos governos estaduais (BRESSER-PEREIRA, SPINK, 2006).

Em 2003 o governo federal empreendeu os esforços iniciais para a elaboração de programa de modernização capaz de atender às necessidades da gestão pública estadual. Foi elaborado um diagnóstico com base em pesquisa junto aos governos estaduais envolvendo os órgãos da administração direta e outros agentes públicos, tais como os tribunais de contas e os órgãos de auditoria, entre outros, com a finalidade de levantar as prioridades das administrações estaduais no âmbito da modernização administrativa e assim servir como ponto de partida para a concepção do PNAGE (VASCONCELOS, 2010).

Segundo Abrúcio (2005), o diagnóstico revelou uma grande desigualdade e diversidade entre todos os estados brasileiros no que se refere à capacidade de elaborar e executar reformas administrativas e de modernização da gestão pública:

Os aspectos levantados neste diagnóstico serviram de pano de fundo para a definição do desenho do PNAGE. Os resultados da pesquisa demonstraram uma orientação para a necessidade de atuação dos governos estaduais na ampliação dos seus mecanismos de governança, com a modernização de suas estruturas organizacionais, atualização tecnológica, redesenho de processos

de trabalho, definição e aprimoramento das políticas de recursos humanos, capacitação, ampliação dos mecanismos de transparência e *accountability*, além da utilização de indicadores na avaliação das políticas públicas e programas governamentais para a efetividade (ABRÚCIO, 2005, p. 402).

Para Bresser-Pereira e Spink (2006), o PNAGE foi um dos fatores que impulsionaram as reformas da gestão dos governos estaduais. Nas palavras do ex-ministro da administração e reforma do Estado, os outros quatro fatores foram:

[...] 1) a crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal; 2) a propagação dos preceitos da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo, desde 2003, migraram para governos estaduais; 3) disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo País; e 4) fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (CONSAD), (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006, p.23).

Nessa direção, Abrúcio (2005) afirma que os governos estaduais apresentam uma série de problemas revelando grande precariedade administrativa com ações fragmentadas e descoordenadas, o que prejudica a adoção de uma visão sistêmica.

Os governos estaduais demonstram dificuldade para implantar efetivamente a gestão por programa, o planejamento não realiza no mais das vezes coordenação intersetorial satisfatória, faltam indicadores e instrumentos de avaliação; isto apesar do Planejamento Plurianual (PPA), instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal (1988) que se destina a organizar e viabilizar a ação pública e o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas (ABRÚCIO, 2005, p.412).

O PNAGE foi iniciado em abril de 2003 a partir de um diagnóstico realizado junto às administrações estaduais. Para este diagnóstico foi realizada uma pesquisa baseada em um roteiro de informações básicas contendo cerca de 300 perguntas, norteado por 10 variáveis, preenchido pelos governos estaduais e complementado por 675 entrevistas com gestores estaduais de vários escalões e setores da administração pública (BID, 2005, 2007).

Na pesquisa foram identificadas algumas mudanças na administração pública estadual, realizadas em anos anteriores, em função das inovações incorporadas por alguns governos específicos e de programas articulados e coordenados pelo governo federal, como os de modernização nas áreas previdenciária e, sobretudo, financeira. Entretanto, esses avanços não privilegiaram a temática da gestão pública e suas inter-relações com o orçamento, o

planejamento, as políticas públicas e as avaliações de desempenho, considerados os principais nós para a melhoria da ação dos governos estaduais (ABRUCIO, 2005).

O referido diagnóstico serviu de pano de fundo para a construção da estratégia de modernização administrativa do governo federal, revelando ainda um panorama de grandes assimetrias entre os governos estaduais no que tange à capacidade de elaboração e implantação de reformas via programas de modernização na gestão pública. Buscou-se com a elaboração e operacionalização do PNAGE a mudança institucional como um instrumento utilizado pelo governo federal no sentido de equacionar as contas públicas e modernizar as estruturas administrativas dos governos estaduais. O PNAGE foi construído juntamente com o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX) (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

O PNAGE teve como objetivo geral melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos estados e do Distrito Federal, a partir dos projetos definidos no Plano Plurianual (PPA) de cada estado, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público. Neste sentido, buscou-se estimular o compartilhamento de soluções de modernização entre diferentes estados e no âmbito do governo federal (VASCONCELOS, 2010).

Dentre os principais objetivos específicos do PNAGE destacam-se: o desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional; fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas; apoio à modernização de estruturas organizacionais e processos administrativos; ampliação de mecanismos de *accountability*, transparência administrativa e de comunicação e cooperação entre os estados e entre estes e a União. Para efeito da discussão que se apresenta, enfatiza-se o conjunto de características de governança pública, especificamente na dimensão de gestão tratada a partir das categorias de reestruturação interna e efetividade no alcance das metas propostas pelo Programa, descritos no modelo analítico desta tese apresentado no final da seção 2.

Com base nos resultados do diagnóstico para a formulação do PNAGE definiram-se as características expressas nos sete componentes e no seu detalhamento:

(I) Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas (capacidade institucional), das administrações estaduais e do Distrito Federal para melhorar a efetividade do sistema de planejamento e gestão das políticas públicas. Este componente financia atividades compreendidas nos seguintes subcomponentes: Aperfeiçoamento da capacidade de formulação e implantação de políticas públicas; aperfeiçoamento da capacidade de seguimento,

controle e avaliação de políticas públicas; aperfeiçoamento da capacidade de gestão plurianual por programas; e aperfeiçoamento da capacidade de coordenação das ações governamentais nos níveis: geral, setorial e regional.

(II) Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos dos Estados participantes. Busca ampliar a disponibilidade e confiabilidade das informações gerenciais e operacionais e para tanto financiará as atividades nos seguintes subcomponentes: atualização da legislação de recursos humanos de acordo com as normas constitucionais vigentes, aperfeiçoamento da gestão e atualização das bases de dados de recursos humanos, aperfeiçoamento da capacidade de planejamento e implantação de políticas de gestão de recursos humanos dos Estados participantes, e aperfeiçoamento dos atuais modelos de gestão de recursos humanos.

(III) Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos, com a finalidade de aumentar a eficiência e a efetividade dos processos de gestão e controle das administrações públicas dos estados participantes do PNAGE para modernizar suas estruturas organizacionais e seus processos administrativos. Busca ampliar as ferramentas de controle sobre o gasto público e os custos operacionais e administrativos e financia as atividades distribuídas nos seguintes subcomponentes: reestruturação de modelos organizacionais, modernização da gestão dos processos de logística (bens imóveis, provisionamento e convênios e contratos), desenvolvimento da capacidade de gestão de custos, modernização da gestão da memória administrativa, e aperfeiçoamento dos processos de controle interno e sua vinculação com os processos de controle externo.

(IV) Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação dos estados participantes. Busca estimular a conduta ética dos servidores públicos e aumentar o controle social. Financia as atividades distribuídas entre os seguintes componentes: aperfeiçoamento dos mecanismos de comunicação com os servidores públicos dos estados participantes do PNAGE, aperfeiçoamento dos mecanismos/instrumentos de monitoramento da conduta dos servidores públicos e de divulgação de valores éticos (ouvidorias), fortalecimento das ouvidorias, aperfeiçoamento das ações e da articulação dos órgãos de controle geral (corregedorias), fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social, e avaliação sistemática da prestação de serviços ao público.

(V) Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação, para aumentar a capacidade de gestão dos órgãos de planejamento dos Estados e melhorar a qualidade e efetividade da informação. Busca ampliar a disponibilidade e confiabilidade das informações operacionais e gerenciais nas áreas de planejamento, gestão de recursos humanos, gestão de logística e avaliação de custos. Financia as atividades distribuídas entre os seguintes subcomponentes: desenvolvimento da capacidade de gestão da informação e da tecnologia da informação, atualização do modelo de organização e gestão de tecnologia da informação, modernização do parque tecnológico, e atualização dos bancos de dados e desenvolvimento de sistemas integrados de informação.

(VI) Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional, capaz de promover e implantar uma mudança institucional nas unidades de planejamento e administração dos estados participantes do programa, mediante o financiamento de atividades distribuídas entre os seguintes subcomponentes: desenvolvimento e sistematização de diagnósticos da cultura institucional, desenvolvimento de habilidades de gestão para mudança institucional, e implantação de instrumentos/mecanismos de indução e de reconhecimento de mérito e desempenho individual e de equipe bem como a avaliação de mudança institucional.

(VII) Apoio à cooperação em gestão. Incentivar e fortalecer a cooperação e o compartilhamento de soluções entre os estados participantes do PNAGE. Apoiar e financia ações dentro dos seguintes subcomponentes: capacitação para gestão dos projetos/produtos desenvolvimento e implantação de metodologias e sistemas para o

gerenciamento, monitoramento e avaliação, formulação e implantação de soluções compartilhadas, replicação de soluções cooperadas, transferência de metodologia, conhecimento e tecnologia entre o governo federal e os estados participantes do PNAGE elaboração de instrumentos do ciclo de gestão, e realização de estudos e pesquisas para a modernização da gestão pública dos Estados participantes do PNAGE (VASCONCELOS, 2010, p.11).

Estes componentes serviram de base para o alinhamento e enquadramento dos projetos indicados pelos governos estaduais. Cada unidade estadual participante do PNAGE teve como condição para adesão ao Programa à indicação de um grande projeto do estado capaz de incluir as diretrizes do PNAGE e descrever as ações pretendidas em cada componente, o que em tese favoreceria a execução e a definição de indicadores para avaliação do desempenho do Programa pela unidade estadual participante.

4.1.3. Estruturação do PNAGE

A participação direta de vários agentes públicos e privados na gestão do PNAGE, como o CONSAD, CONSEPLAN, MPOG e o BID, representou uma diferença em relação a outras experiências de reforma de cunho modernizante em termos de estrutura organizacional para sua operacionalização. O PNAGE foi elaborado como resultado de uma articulação que é considerada inovadora, se comparada com programas anteriores, o que provavelmente não estaria presente caso se tratasse de uma iniciativa individual e exclusiva de qualquer uma das unidades da federação, e ainda se fosse executado em sua totalidade com recursos próprios do tesouro estadual (MPOG, 2006; VASCONCELOS, 2010).

O PNAGE foi executado pelos governos estaduais e o Distrito Federal com a participação na sua execução de todos os órgãos que atuaram na sua formulação, criando-se, *a priori*, ambiente propício para o diálogo político e administrativo a partir do envolvimento de secretários estaduais de Administração e Planejamento. De fato, é a primeira vez que se registra uma articulação de vários órgãos públicos e privados na gestão de programa governamental (VASCONCELOS, 2010).

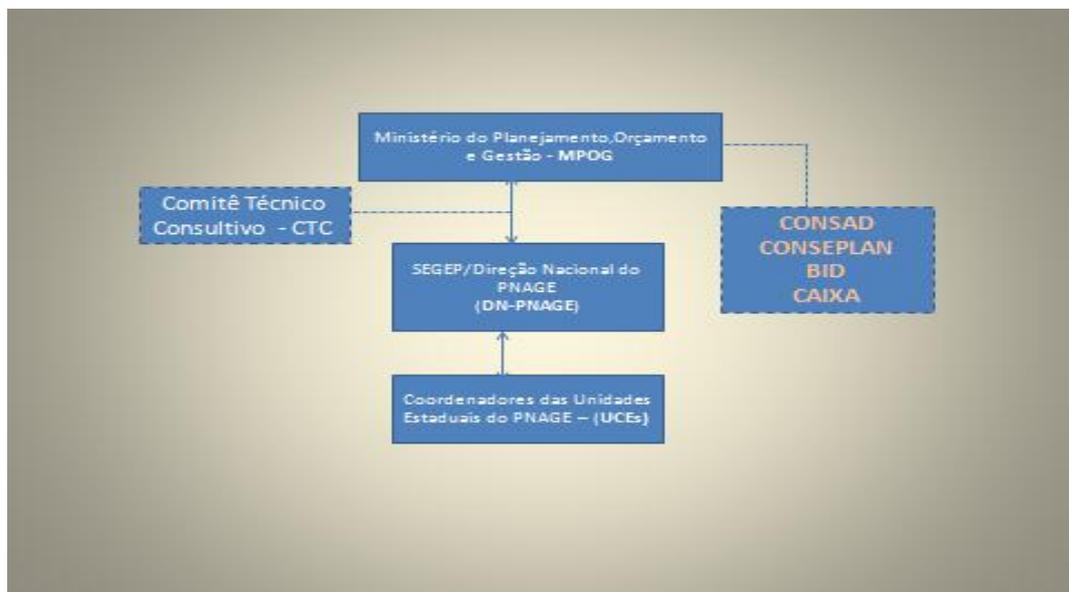
A estrutura organizacional do PNAGE apresentou-se como um dos pontos importantes de análise da sua trajetória, já que essas organizações atuariam na gestão do Programa não só como parceiras, mas como coexecutoras, interferindo nas várias etapas de execução e no processo decisório. Essa forma de gestão representou um desafio na relação entre as esferas federal e estadual se comparada a outras formas de gestão de programas modernizantes executados antes do PNAGE. Além disso, a participação desses órgãos na formulação e

execução garantiria que as ações no âmbito de cada estado teriam o apoio político necessário ao alcance das metas previstas.

Todas as orientações sobre a estrutura organizacional do Programa, processos e outras foram detalhadas no Manual de Execução e no Regulamento Operacional do PNAGE, elaborados pelo BID para auxiliar o MPOG na coordenação das ações do programa. De acordo com o Manual de Execução, a Unidade de Coordenação Estadual (UCE) contou inicialmente com uma estrutura organizacional composta por um coordenador-geral, um subcoordenador técnico, um subcoordenador administrativo e financeiro e um assistente técnico de monitoramento e avaliação subordinado ao subcoordenador técnico (BID, 2005, 2007; MPOG, 2010).

O Coordenador-geral do PNAGE de cada UCE participava como membro do Comitê Técnico Consultivo do Programa (CTC) vinculado à Direção Nacional (DN) do PNAGE dentro da Unidade de Coordenação de Programas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (UCP/MP) (MPOG, 2006). O desenho do organograma do PNAGE é apresentado pela Figura 9.

Figura 10: Organograma do PNAGE



Fonte: Elaborado pelo autor com base em BID, 2005, 2007; MPOG, 2006.

O formato de estrutura organizacional apresentada foi adotado inicialmente pelas administrações públicas estaduais ajustando-se as áreas e funções sugeridas pelo BID no Manual de Execução e no Regulamento Operacional do Programa. Buscou-se fomentar a adoção dessa estrutura organizacional do PNAGE pelos estados participantes com a finalidade de que esta viabilizaria uma melhor coordenação do processo de gestão do projeto estadual: planejamento, execução orçamentária e financeira, controle e avaliação das ações do Programa. No decorrer da execução das ações de cada estado foram feitas alterações na estrutura organizacional do Programa, o que permitiria a melhor adequação às condições operacionais de cada governo estadual.

A Unidade de Coordenação Estadual (UCE) é a estrutura que o governo estadual disponibilizou dentro da organização responsável pela coordenação do Programa (secretarias estaduais de Administração ou secretarias estaduais de Planejamento etc.) como pré-requisito legal para a assinatura do convênio de participação no Programa, conforme estabelecido no acordo de empréstimo firmado entre a União e o BID. No Manual de Execução do PNAGE são definidas as principais atribuições da Unidade de Coordenação Estadual (UCE):

Dentre as principais atribuições da UCE citam-se: **a)** elaboração e apresentação à Direção Nacional do PNAGE/UCP/MP do projeto estadual para análise, revisão, aprovação e encaminhamento ao BID para que não haja impedimentos; **b)** Preparação e envio à Direção Nacional do PNAGE/ UCP/MP da programação semestral orçamentário- financeira do respectivo projeto. **c)** Preparação e apresentação à Direção Nacional do PNAGE/ UCP/MP dos pedidos de desembolso dos recursos do financiamento e da respectiva documentação comprobatória de uso dos recursos do programa (contrapartida e financiamento), de acordo com as normas do BID. **d)** Preparação e apresentação à Direção Nacional do PNAGE/ UCP/MP, pelo menos 30 dias antes dos prazos previstos nas normas gerais e disposições especiais do contrato de empréstimo, dos relatórios de progresso. **e)** Seleção, contratação e administração dos contratos de compra de bens, contratação de obras menores, reformas e adaptações físicas e de serviços, de acordo com o Planejamento Orçamentário Anual (POA), com as normas do BID e com os procedimentos indicados no contrato de empréstimo e seus anexos e no regulamento operacional do programa. **f)** Ordenação de despesas, e se for o caso, em conjunto com o órgão responsável pela gestão financeira do beneficiário. **g)** Identificação e participação na formulação de soluções compartilhadas, de cooperação e de aquisições conjuntas de bens ou serviços. **h)** Atendimento às demandas dos órgãos de controle e auditoria internos e externos, tanto da Direção Nacional do PNA GE/ UCP/MP quanto do BID, e de qualquer outro órgão de fiscalização do Estado. Verificação de que as atividades dos projetos refletem o 'passo-a passo' entre os recursos do financiamento e os da contrapartida local em cada projeto indicado pela UCE (BID, 2007, p.12).

A UCE de cada estado foi criada a partir de legislação estadual específica e tinha como responsabilidade a execução do Programa. Nas suas atribuições constam desde a elaboração, análise e revisão do projeto estadual até a gestão financeira e administrativa, obedecendo-se

às regras estabelecidas pelo BID e pelos demais órgãos envolvidos (MPOG e CAIXA). Além disso, a UCE de cada ente teria que dispor de estrutura física, material e humana capaz de viabilizar a execução das ações do Programa associadas aos componentes indicados pelo projeto estadual.

Segundo Vasconcelos (2010), o PNAGE, apesar de não ter sido formatado de maneira a privilegiar a questão fiscal, contribuiu para o equilíbrio fiscal, já que buscou nas ações executadas a melhoria da qualidade do gasto público. As questões vinculadas ao processo de planejamento e formulação de políticas públicas, a gestão de recursos humanos e a modernização de estruturas e processos administrativos receberam atenção, visto que as diferenças entre os estados, em termos de gestão, foram acentuadas ao longo dos anos, no âmbito das administrações públicas estaduais (VASCONCELOS, 2010, p. 6).

Para habilitar as solicitações de cada ente a fazer parte do Programa os estados enviaram os seus projetos com o detalhamento das ações pretendidas, os quais posteriormente foram encaminhados à DN - PNAGE. As ações vinculadas ao projeto de cada estado deveriam inicialmente atender aos seis componentes do programa, ficando de fora apenas o componente 7, de responsabilidade exclusiva da DN-PNAGE (MPOG, 2012d).

Os governos estaduais participantes do Programa chegaram a planejar e enviar à DN-PNAGE 819 (oitocentos e dezenove) ações, cumprindo a orientação inicial de atender aos seis componentes distribuídos da seguinte forma:

Quadro 9: Quantidade de ações por projeto estadual atendendo aos componentes do PNAGE.

Componentes	1	2	3	4	5	6	Total
UF							
AC	5	5	2	4	4	0	20
AL	7	10	3	5	5	3	33
AM	5	4	7	6	7	4	33
AP	3	5	4	5	5	2	24
BA	9	9	11	5	6	3	43
CE	5	6	2	2	5	2	22
DF	5	6	2	1	3	1	18
ES	4	4	2	2	2	1	15
GO	6	3	10	3	10	1	33

MA	7	3	4	5	6	3	28
MG	6	10	3	5	5	3	32
MS	6	8	4	1	7	1	27
MT	6	10	7	8	7	1	39
PA	7	8	10	9	6	3	43
PB	4	6	2	2	7	1	22
PE	6	10	15	4	9	1	45
PI	2	4	5	4	13	4	32
PR	3	4	6	5	7	2	27
RJ	9	8	6	4	13	3	43
RN	4	9	7	4	12	2	38
RO	4	1	1	3	5	2	16
RS	11	12	12	4	9	4	52
RR	5	9	13	7	10	4	48
SC	2	3	3	0	3	2	13
SE	3	4	6	5	11	3	32
SP	6	5	0	1	2	5	19
TO	4	2	6	5	3	2	22
Total	145	170	156	113	187	69	819

Fonte: VASCONCELOS, 2010, p.16.

O Quadro 9 apresenta a quantidade de ações por projeto proposta pelos estados e classificadas por componente do Programa, com destaque para os estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe. Nota-se que os estados, de maneira geral, demonstraram não ter a noção do impacto desse número de ações para a gestão local e de sua real capacidade financeira e administrativa para executar as ações do Programa, sem, ao que parece, a análise prévia da exequibilidade, apostando-se na inclusão da maior quantidade possível de ações, com vistas a garantir o máximo de recursos financeiros para o projeto do estado.

Grande parte dessas ações foi concentrada em áreas consideradas pelo diagnóstico como prioridade por quase todos os estados, como é caso da área de compras para as aquisições de bens e serviços, o que demandaria um número excessivo de procedimentos administrativos. Ou seja, no caso específico das licitações atendendo-se as normas para aquisições e contratações do BID, seriam necessários cerca de 1600 procedimentos licitatórios em pouco menos de cinco anos. Cada governo estadual teria que realizar em média 12

licitações por ano, exigindo capacitação das equipes das unidades de coordenação estaduais do PNAGE e um esforço enorme de planejamento operacional e articulação intersetorial com as áreas envolvidas, tais como a área jurídica, o que, para a maioria dos estados, ainda se constitui num enorme desafio (VASCONCELOS, 2010, p.17).

Na primeira fase o PNAGE contou com recursos da ordem de US\$ 155 milhões, sendo US\$ 93 milhões oriundos de empréstimo contraído pela União junto ao BID e US\$ 62 milhões de contrapartida dos governos estaduais. O cronograma de execução do PNAGE foi construído com base nos projetos dos estados cujas ações já tinham sido previamente aprovadas (projetos e POA's 2006 a 2012) e na programação da direção nacional do Programa. Os recursos do financiamento foram repassados aos governos estaduais participantes do Programa pela Caixa Econômica Federal por meio de transferências voluntárias da união (MPOG, 2012e).

Antes de receber os repasses de recursos, o projeto de cada estado participante passou pela revisão para as correções e ajustes. No Quadro 10 são apresentadas as etapas que foram cumpridas para análise e revisão dos projetos enviados pelas UCE's, caracterizados prioritariamente pela justificativa, por metas físicas e indicadores que serviram para a avaliação *ex-post*, feita pelos coordenadores das UCE's e enviada posteriormente à direção nacional do Programa.

Quadro 10: Revisões dos Projetos das UCE's.

Revisões dos Projetos enviadas à DN-PNAGE	AL, AC, AM, AP, BA, CE, DF, ES, MA, MG, MS, PA, PB, PI, PR, RJ, RN, RO, RS, SC, SP, SE, TO
Devolvidas às UCEs para correções	AC, AM, AP, BA, CE, DF, ES, MA, MG, MS, PA, PB, PI, PR, RJ, RN, RO, RS, SE, TO
Reenviadas à DN-PNAGE	AM, AP, BA, CE, DF, ES, MG, MS, PA, PB, PI, PR, RN, RS, TO
Aprovadas pela DN-PNAGE	AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, MG, MS, PA, PB, PI, PR, RN, RS, SC, SP, TO
Aprovadas pelo BID	AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, MG, MS, PA, PB, PI, PR, RN, RS, SC, SP, TO
Situação	Aguardando a aprovação da minuta do Termo Aditivo pela CAIXA e, posteriormente pela Consultoria Jurídica deste Ministério.
Revisões dos Projetos devolvidas às UCEs para correções e ainda não retornadas à DN-PNAGE	AC, MA, RJ, RO, SE
Revisões dos Projetos não enviadas à DN-PNAGE	GO, MT, PE, RR (Obs.: por um lapso o MT não constou na relação contida nos Ofícios enviados anteriormente ao CONSAD e ao CONSEPLAN)
Situação	A DN-PNAGE continua aguardando o envio/reenvio, mesmo que não haja modificação no projeto em si, mas é necessário o envio na planilha padronizada, que inclui o POA 2012 e o cronograma financeiro de acordo com a nova vigência até 2013.

Fonte: MPOG, 2012 c, p.8.

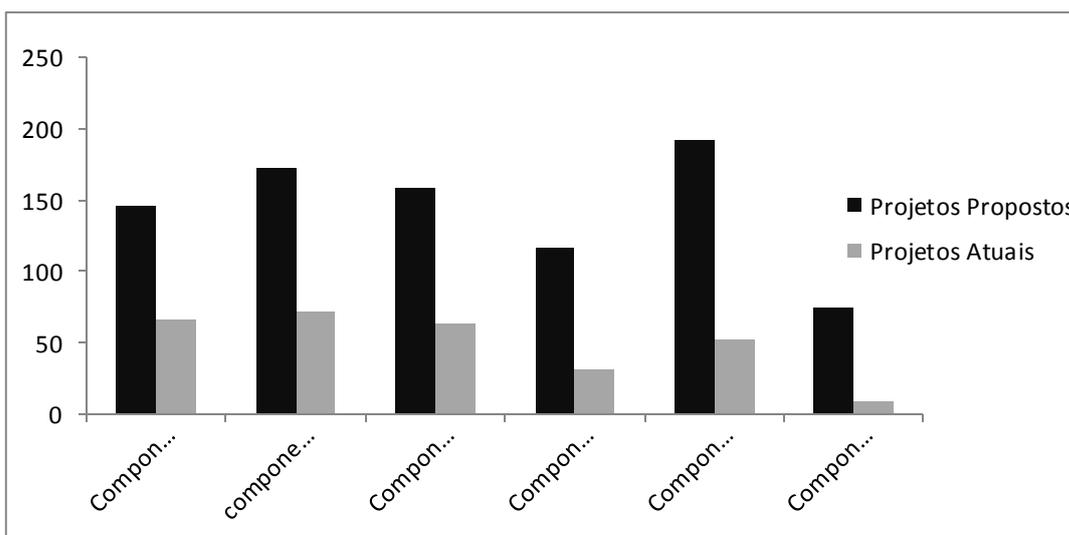
Das 819 ações previstas nos projetos originalmente apresentados e após as revisões realizadas pela direção nacional e ainda considerando as adequações feitas por cada unidade de coordenação do PNAGE restou pouco mais de 295 ações, uma redução de mais de 64%, o que deixou os projetos estaduais mais enxutos, objetivos e exequíveis (VASCONCELOS, 2010; MPOG, 2012c, 2012 d).

Em outra perspectiva pode-se associar essa redução das ações ao fato de que muitos dos estados participantes apresentavam restrições cadastrais junto ao Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC), o que dificultou e até mesmo impediu em alguns casos o repasse de recursos. A situação só foi resolvida com a edição da Lei nº11. 945/2009 de 04 de junho de 2009, que permitiu o repasse

de recursos para os convenientes, mesmo que apresentassem algum tipo de inadimplência apontada no CAUC (VASCONCELOS, 2010, p.17).

O Gráfico 5 mostra a distribuição das ações vinculadas aos projetos por componente, antes e depois da revisão.

Gráfico 5: Distribuição dos projetos antes e depois da revisão pela DN-PNAGE.



Fonte: Vasconcelos, 2010, p.18.

Nota-se na distribuição das ações vinculadas aos projetos estaduais do Gráfico 5, uma redução considerável entre as que foram propostas e aquelas que de fato os governos estaduais conseguiram executar a partir das condições materiais e de pessoal disponíveis. Isto pode ser explicado pelos motivos já apresentados e pela falta de experiência das equipes com projetos de modernização.

Nesse sentido, Vasconcelos (2010) chama a atenção para a decisão tomada pela direção nacional do Programa quanto à retirada da obrigatoriedade dos estados em contemplar todos os seis componentes do Programa, critério este definido na sua fase inicial, de forma a atender as prioridades indicadas pelo diagnóstico.

Além das dificuldades apresentadas em se tratando da execução financeira dos projetos estaduais, registrou-se que a redução no número de parcelas do financiamento transferidas aos estados entre 2008 e 2009, de doze para quatro ou cinco, e a excessiva

fragmentação dos recursos repassados geraram prejuízos financeiros e no tempo de execução das ações. Até o final de 2010 o total de transferências do governo federal já estava em torno de 76% do montante pactuado, enquanto a execução desse montante, em 54,12% (MPOG, 2012e).

Na tentativa de sanar os problemas referentes à execução administrativa e financeira do Programa a direção nacional do PNAGE realizou algumas oficinas de trabalho com a participação das UCE's, além dos encontros promovidos pelo CONSAD nos quais os governos estaduais relatavam as dificuldades e os pontos críticos em relação à execução das metas físicas e de modo geral aos objetivos do Programa, que posteriormente eram compilados nos relatórios de progresso.

Nos relatórios de progresso de 2012 e 2013 ficou evidenciada a preocupação da DN e UCE's com a execução física e financeira do projeto, contratações e aquisições no atendimento das exigências previstas pelo BID e Caixa Econômica para liberação das parcelas do financiamento, além das prestações de contas aos órgãos de controle. A partir dessas constatações alguns ajustes foram feitos durante a execução (MPOG, 2012a, 2012c, 2012d; 2013a).

Nesse caminho os projetos dos estados participantes eram enviados à Direção Nacional (DN) para análise e aprovação, ou devolução à UCE para os devidos ajustes e remessa à instituição financeira. Parte dos projetos recebidos pela DN-PNAGE foram reencaminhados às UCE's para correções em função do não atendimento aos critérios de justificativa e comprometimento dos recursos do PNAGE com algumas de suas metas estratégicas e ainda pela ausência de conformidade com os valores já executados (MPOG, 2012a).

Mesmo considerando a não obrigatoriedade por parte dos governos estaduais de atendimento aos seis componentes do Programa, a possibilidade concreta de modernizá-los com a maior parte dos recursos financeiros não reembolsáveis criou um leque amplo e diversificado de necessidades que dificilmente poderiam ser atendidas com o montante de recursos financeiros liberados no prazo estipulado para a conclusão das ações e nas condições de carência material e de pessoal com as quais foi executado, notadamente pelos estados pesquisados.

4.1.4. Implantação do PNAGE nos Governos Estaduais

A discussão do presente tópico é realizada com base na experiência do PNAGE nos governos estaduais registrada nos documentos do Programa examinados e na crítica feita pelos coordenadores e técnicos envolvidos na execução do PNAGE, construída no decorrer da trajetória dos governos estaduais com o Programa e de modo particular à luz de artigos publicados pelo CONSAD que tratam de algumas experiências estaduais, avaliando-se as contribuições e os limites do processo. Dando continuidade, são apresentados os resultados mais importantes de pesquisa *survey*, realizada em 2009 pelos coordenadores da UCE-RJ junto aos demais coordenadores do PNAGE sobre o desempenho do Programa nos seus dois primeiros anos.

Tomando-se por base a criação do MARE em 1995 e o trabalho desde então realizado nessa direção, o Estado brasileiro ingressa na década de 2000 com a criação do PNAGE em seu décimo quinto ano, em que os esforços de reforma administrativa voltada para a modernização continuam presentes na agenda nacional. Mesmo que seja praticamente impossível dimensionar com precisão todos os recursos materiais, humanos, monetários, entre outros, empenhados nessa jornada, muito provavelmente eles são bastante significativos (GUBERMAN; KNOPP; SENDIN, 2010, p.14).

Nota-se que as principais contribuições e dificuldades enfrentadas nas várias etapas de execução do Programa pelas administrações estaduais devem ser entendidas para além dos seus resultados mais imediatos. O modelo do PNAGE, de funcionamento cooperativo, vertical e horizontal com a participação de alguns parceiros como coexecutores, é visto como algo positivo e precisa estar presente em outros esforços, numa lógica reformista de longo prazo (GUBERMAN; KNOPP; SENDIN, 2010, p.21).

Isso é mais facilmente percebido mediante a observação do uso das chamadas condicionalidades presentes nos contratos de empréstimo ou demais instrumentos utilizados pelos bancos, os quais demandam dos usuários mais que práticas específicas de modalidades licitatórias; também influenciam a própria forma de execução dos projetos, na medida em que trazem elementos específicos para suas gestões (GUBERMAN; KNOPP; SENDIN, 2010).

Para melhor entender a experiência dos governos estaduais com o PNAGE e considerando sua importância para o estudo em tela, apresenta-se a análise e discussão da pesquisa realizada por Guberman e Knopp (2009) junto aos coordenadores das UCE's e

alguns técnicos envolvidos na elaboração e operacionalização do Programa na sua primeira fase. A pesquisa registrou a avaliação dos coordenadores sobre os objetivos pretendidos pelo Programa e que merece o registro de alguns resultados expressos no percentual de respondentes por região do país, o sistema de monitoramento e avaliação (metodologia e ferramentas) e ainda o desenho do Programa e estrutura institucional e política estadual a seguir.

Em relação à caracterização do PNAGE, este foi operado em nível nacional. Identificou-se nessa etapa a região do país em que o entrevistado estava localizado e era gestor do PNAGE, 28,6% dos respondentes afirmou ser do centro-oeste, 28,6% do nordeste, 17,9% do sudeste, 14,3% do sul e 10,7% da região norte. No que tange ao tempo de trabalho do gestor entrevistado no PNAGE do estado, 57,1% afirmaram possuir mais de três anos na função, 14,3%, de dois a três anos, 10,7%, de um a dois anos e 17,9%, menos de um ano (GUBERMAN; KNOPP, 2009).

O resultado demonstrou que a pesquisa teve receptividade em todas as regiões do país, embora a maioria dos respondentes estivesse nas regiões centro-oeste e nordeste, e também a relativa estabilidade institucional do Programa, e que, em tese, a maioria dos respondentes pelo tempo de permanência no Programa estaria apta a responder a pesquisa.

O PNAGE foi operado nos governos estaduais em sua maioria pelas secretarias de Administração e Planejamento (50%), secretaria de Planejamento e Gestão (35,7%) e outras secretarias estaduais (14,3%), o que pode ser explicado pelo envolvimento dos CONSAD e CONSEPLAN na estrutura organizacional do Programa. (GUBERMAN; KNOPP, 2009).

No que se refere ao sistema de monitoramento e avaliação do PNAGE, 82,2% dos respondentes apontaram que este não tinha uma metodologia estável e consistente; 75% não consideraram que este dispunha de ferramentas de acompanhamento e monitoramento contínuo e sustentável do Programa com indicadores claros, relevantes, econômicos e adequados; 77,7% discordaram que este possibilitaria uma visão integradora do Programa e que pudesse funcionar como um efetivo instrumento de gestão do conhecimento para seus gestores e os estados; 71,4% discordaram que as ferramentas e indicadores de monitoramento e avaliação do PNAGE possibilitaram o estabelecimento de relações causais entre as atividades, produtos e serviços do Programa e os efeitos e impactos sobre a estrutura da administração pública estadual e nacional; 77,7% discordaram que o sistema de monitoramento e avaliação do PNAGE dispusesse de dados confiáveis e atualizados com frequência suficiente para munir e influenciar as decisões gerenciais; 85,7% discordaram que

isto permitisse o acompanhamento adequado dos processos, ações e recursos utilizados, revelando o desempenho das atividades em curso do programa; 74% dos respondentes discordaram que o PNAGE dispusesse de um sistema de monitoramento e avaliação que permitisse determinar sua eficiência, eficácia, efetividade, sustentabilidade e a relevância como um todo e de cada um de seus produtos e serviços, bem como o aprendizado e a incorporação das lições aprendidas (GUBERMAN; KNOPP, 2009).

Nos dados apresentados pode-se identificar a deficiência no sistema de monitoramento e avaliação do desempenho do Programa em termos de efetividade no que se refere ao alcance das metas propostas, o que demonstraria já na primeira fase da sua execução seu foco voltado para as necessidades mais imediatas da gestão interna e para o atendimento das demandas de reformas, aquisições, contratos e implantação de sistemas operacionais mais modernos de TI, custos, compras, pessoal, entre outros, além das exigências legais para o cumprimento das metas físicas e financeiras.

Outro aspecto importante refere-se à forma tradicional de gestão ainda presente na maioria dos governos estaduais, sobretudo nos menores, nos quais a influência política na gestão ainda é demasiada e pode ser identificada nos labirintos da burocracia exagerada, na falta de recursos e na ausência de quadros técnicos qualificados suficientes.

As respostas à pesquisa indicaram que já na primeira fase de execução do Programa os coordenadores das UCE's perceberam a lógica frágil dos seus propósitos modernizantes, tecendo críticas às ferramentas, indicadores e à sistemática de monitoramento e avaliação adotados pelo PNAGE. A maioria dos gestores e coordenadores estaduais participantes consideraram as ferramentas e indicadores deficientes e não confiáveis, pouco válidos, pouco relevantes e imprecisos, o que significa pouca ênfase do Programa para a efetividade (GUBERMAN; KNOPP, 2009).

Embora a necessidade de adoção da metodologia de monitoramento e avaliação estivesse contemplada no componente 7 e nos objetivos gerais do PNAGE, inclusive com a disponibilidade de recursos financeiros para isso, na prática o que se verificou nos resultados da pesquisa de Guberman e Knopp (2009) foi o pouco interesse demonstrado no sentido da ampliação dos instrumentos de monitoramento e avaliação, o que possibilitaria a melhor visualização dos resultados do Programa no âmbito da gestão estadual frente à modernização pretendida.

De fato, o que se confirmou na primeira fase de execução do Programa foi uma atenção maior para as metas quantitativas associadas à modernização de estruturas organizacionais e processos administrativos, em detrimento dos objetivos mais qualitativos voltados à efetividade da gestão em termos de alcance das metas dos governos estaduais.

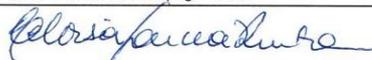
Quando observado o montante de recursos financeiros destinados ao componente 7 do Programa, especificamente aqueles destinados ao monitoramento e avaliação, observa-se que estes são pouco expressivos, se comparados com outras categorias de investimento apresentados no Quadro 11.

Quadro 11: Gastos por componente

PNAGE - QUADRO IV - GASTOS POR COMPONENTES (US\$) EXECUTOR E SUBEXECUTORES					
CATEGORIA DE INVESTIMENTO	BID	Rendimentos BID	Local	Rendimentos Local	TOTAL PAGAMENTOS
I. Administração, monitoramento e avaliação	1.172.025,03	14.162,52	1.572.240,79	5.769,27	2.764.197,61
1.1 Coordenação a Administração pelo MP	69.251,65	0,00	72.308,69	0,00	141.560,34
1.2 Coordenação e Administração pelos Estados	1.102.773,38	14.162,52	1.499.932,10	5.769,27	2.622.637,27
1.2.a) Administração das UCes	1.102.453,82	14.162,52	1.499.932,10	5.769,27	2.622.317,71
1.2.b) Monitoramento e Avaliação	319,56	0,00	0,00	0,00	319,56
II. Custos Diretos	55.474.507,87	5.047.542,80	46.153.308,92	824.478,11	107.499.837,70
Componente 1 - Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas.	7.979.907,12	1.503.394,23	8.603.260,02	275.856,24	18.362.417,61
Componente 2 - Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos.	12.691.054,00	901.259,06	14.286.308,30	113.001,03	27.991.622,38
Componente 3 - Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos.	11.265.472,12	1.487.512,23	12.443.213,45	335.250,21	25.531.448,01
Componente 4 - Fortalecimento dos mecanismos de transparência administrativa e de comunicação.	2.129.558,06	0,00	475.015,27	0,00	2.604.573,33
Componente 5 - Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação.	19.840.795,69	1.155.377,27	8.535.491,28	100.370,64	29.632.034,89
Componente 6 - Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação da mudança institucional.	742.294,64	0,00	1.801.587,38	0,00	2.543.882,03
Componente 7 - Apoio à cooperação em gestão.(Componente Nacional)	825.426,24	0,00	8.433,21	0,00	833.859,45
III. Imprevistos	0,00	0,00	308.577,42	0,00	308.577,42
IV. Custos Financeiros	0,00	0,00	6.719.058,92	0,00	6.719.058,92
Total por Fonte	56.646.532,90	5.061.705,32	54.753.186,04	830.247,38	117.291.671,65
Totais (BID + RENDIMENTOS BID) (LOCAL + RENDIMENTOS LOCAL) (GERAL)	61.708.238,22		55.583.433,43		117.291.671,65

Fonte: SIGPNAGE - Conversão para o dólar com base na taxa de câmbio da data de pagamento.

Brasília, 16 de setembro de 2013



Heloisa Garcia Pinto
Diretora Nacional
PROMOEX/PNAGE/SEGEP/MP

Fonte: MPOG, 2013b, p. 7.

Em relação a isso, Imas e Rist (2008) afirmam existir deficiência ou inexistência de uma sistemática confiável, relevante, na maioria dos programas e projetos governamentais e que estes necessitam de monitoramento e avaliação como ferramenta de gestão, notadamente nos projetos de modernização do setor público (critérios estes considerados essenciais para o sucesso de qualquer atividade).

Guberman e Knopp (2009) enfatizam como achados mais importantes de sua pesquisa que o sistema de monitoramento e avaliação apresentou-se como um dos pontos mais falhos do PNAGE, o que se refletiria já na sua fase de formulação, com base nos pressupostos da administração pública gerencial e de certa forma no seu aperfeiçoamento, cujas características são identificadas nos seus componentes e subcomponentes voltados mais diretamente à eficiência na gestão por resultados e na melhoria do gasto público e, de certa maneira, indiretamente para a ampliação dos mecanismos de transparência e efetividade.

Ademais, se o PNAGE se propôs a modernizar o planejamento e a gestão pública dos governos estaduais, e partindo-se da premissa de que o planejamento e a gestão modernos requerem ferramentas e técnicas inovadoras, relevantes e precisas, capazes de suprir os gestores de informações suficientes e confiáveis para corrigir ou manter os cursos de ação escolhidos, o sistema de monitoramento e avaliação do Programa apresentou-se como frágil e com abrangência relativa em seus propósitos originais (GUBERMAN; KNOPP, 2009).

Em relação ao desenho do Programa e estrutura institucional e política estadual, que engloba a convergência de seus produtos e sua integração, o compartilhamento de soluções técnicas e informações entre os estados, a cooperação intergovernamental e intersetorial, cooperação entre os setores das secretarias onde o PNAGE opera nos estados, a pesquisa de Guberman e Knopp (2012) apresentou os resultados a seguir.

Segundo a pesquisa, o PNAGE, tal como vinha sendo executado, pode ser considerado um programa nacional que de fato operou com base em coordenação e articulação intergovernamental, apontando para uma percepção positiva dos gestores e coordenadores estaduais das UCE's quanto ao seu papel de ser um programa cujos produtos foram interdependentes e convergentes e de promoção à cooperação entre os estados por meio do compartilhamento de informações e soluções técnicas entre os gestores do Programa (GUBERMAN; KNOPP, 2009).

Entretanto, constatou-se que tal cooperação ocorreu muito mais por vias informais, ou seja, por meio das relações pessoais entre os gestores do Programa que possuía mais

afinidades e vínculos afetivos do que pelas vias formais, ou seja, pelo compartilhamento de informações e soluções técnicas. Dessa forma, ao funcionar informalmente e com base em relações personalistas e que revelam a influência das características pontuais entre os seus integrantes, não parece haver, de fato, uma “rede de governança” constituída e promovida pelo PNAGE (GUBERMAN; KNOPP, 2009, 2011).

É interessante notar, porém, a contradição entre a afirmação de que o PNAGE promove a cooperação entre os governos estaduais e a negação de que ele opera com base em articulação intergovernamental. Isto é, enquanto a expressão, “estados” refere-se aos próprios, o intergovernamental encontra-se em nível mais distante e abstrato, portanto com maior probabilidade de aceitação e sinalização de problema por parte dos respondentes (GUBERMAN; KNOPP, 2009).

Esse tipo de contradição surgiu também ao se abordar a questão da estrutura institucional e política estadual. Os respondentes indicaram que, apesar de o programa não ser considerado uma das prioridades estratégicas pelas lideranças de cada área (70,3%) e de o apoio político e institucional ao Programa ter sido restrito ao núcleo responsável pela sua execução (60,8%), houve, em certa medida, colaboração e integração entre os diversos setores das secretarias nos quais o PNAGE foi desenvolvido, o que de fato garantiu condição necessária para sua execução (60,7%) (GUBERMAN; KNOPP, 2009).

Os resultados da pesquisa demonstram ainda que o Programa teve sua base de sustentação nos coordenadores e técnicos da secretaria estadual responsável pela execução das ações do Programa, sugerindo um esforço mais administrativo do que político. A pesquisa de Guberman e Knopp (2009) revelou-se interessante na compreensão de que os recursos financeiros destinados à execução das ações, na primeira fase do Programa, buscaram prioritariamente sanar os problemas imediatos, a maioria deles já conhecidos, vinculados à dimensão de gestão, distribuídos nas várias ações indicadas pela gestão estadual e definidas pelo diagnóstico.

Mais uma vez, no bojo do esforço de reforma de cunho modernizante, particularmente na concepção e na execução do PNAGE, constatou-se o empenho de alguns coordenadores na crítica ao Programa em plena execução, apontando suas principais contribuições e fragilidades. A modernização tão necessária e esperada por todos, ao que parece, trilhou mais uma vez o caminho da proposição grandiosa com objetivos amplos, distante da realidade dos governos estaduais. Os avanços foram pontuais e específicos e mais de caráter incremental.

As contribuições, dificuldades e principalmente os limites verificados na execução do Programa foram expostos, segundo os resultados da pesquisa, desde o seu início, suscitando o desejo de aprofundar o diálogo entre o político e o institucional, para que os objetivos da propaganda e necessária modernização pudessem convergir na direção de resultados efetivos, do ponto de vista do alcance das metas previstas para o governo e a sociedade.

Nesse caminho, ainda permanece como desafio para a gestão estadual a manutenção de ações de cunho modernizantes que possibilitem a capacitação das equipes técnicas das secretarias estaduais para trabalhar na execução dos projetos com base nas ferramentas e instrumentos de monitoramento e avaliação com o uso de indicadores de desempenho. De acordo com os resultados apresentados pela pesquisa de Guberman e Knopp (2009, 2011), o PNAGE não atendeu às expectativas como proposta modernizante, demonstrando desde o início fragilidades na sua elaboração e execução para gerar resultados efetivos e sustentáveis.

4.2. ANÁLISE DA GESTÃO E DA EFETIVIDADE DO PNAGE NOS GOVERNOS ESTADUAIS DE ALAGOAS (AL), RIO GRANDE DO NORTE (RN) e SERGIPE (SE).

Nessa subseção desenvolve-se a análise do PNAGE nos governos estaduais de Alagoas (AL), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE); isto nas dimensões gestão e efetividade e especificamente sob as categorias reestruturação organizacional e administrativa e efetividade no alcance das metas pretendidas, e suas respectivas subcategorias.

O PNAGE é iniciado depois de muito empenho de cada um deles no sentido de atender às exigências previstas na cartilha de orientação para adesão ao Programa e nos critérios pré-estabelecidos pelo diagnóstico que serviu de ponto de partida para a sua formulação. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) entrou em contato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para elaborar um amplo diagnóstico das gestões públicas estaduais.

O diagnóstico foi realizado em 2003 e contou com apoio de equipes estaduais para elaboração dos projetos de cada unidade da federação. Em Alagoas foram realizadas 23 entrevistas, no Rio Grande do Norte foram realizadas 25 entrevistas, e em Sergipe, 22, incluindo entre os gestores secretários de estado, diretores de escolas e hospitais, presidentes de sindicatos, representantes dos órgãos de controle geral, dentre outros. As entrevistas foram realizadas por técnicos contratados pelo MPOG seguindo um roteiro padrão para

levantamento de dados e opiniões sobre as áreas estratégicas e as demais áreas de atuação do governo (BID, 2005, 2007; NOBRE, 2010; MPOG, 2010).

O questionário, por ser mais extenso, foi aplicado pelas equipes das secretarias estaduais de administração e de planejamento dos governos estaduais de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe. Foi estruturado com 259 perguntas divididas em 10 dimensões, a saber: dimensão do estado (recursos, tamanho e funções do governo estadual), estrutura administrativa, recursos humanos, sistema de planejamento, tecnologia de gestão, normatização e controle, gestão e políticas públicas, sistemas de informação, prestação de serviços públicos e atendimento ao cidadão e redes democráticas de governança (VASCONCELOS, 2010; NOBRE, 2010; MPOG, 2005, 2010).

Após a conclusão das entrevistas e aplicação dos questionários e principalmente após a etapa de análise e avaliação dos resultados realizados pelo BID, na compilação das informações geradas pelo diagnóstico dos 27 estados da federação, a fase seguinte do programa dedicou-se à elaboração dos projetos de cada estado pelas equipes estaduais, com o suporte de especialistas do BID e MPOG (NOBRE 2010; MPOG, 2010).

Os projetos estaduais foram elaborados com base no conteúdo do PPA e nas exigências de adequação aos seis componentes do PNAGE, atendendo aos seguintes pontos: marco de referência (antecedentes, missão, visão, diretrizes, resumo de problemas e soluções, avanços alcançados); marco operacional (produtos, metas, indicadores, atividades e custos relacionados por categoria de investimento – capacitação, consultoria, equipamentos e sistema de TI, material de apoio, obras e instalações físicas –, além de cronogramas físico, financeiro e de desembolso de cada fonte – BID e Tesouro Estadual); marco estratégico (objetivo, meta, indicador e pressupostos geral do Programa e de cada componente); marco execução – composição e atribuições da Unidade de Coordenação Estadual do Projeto (UCE). Registrou-se ainda que as variações cambiais provocaram alguns ajustes nos repasses das parcelas de recursos em todos os projetos estaduais (NOBRE 2010; MPOG, 2010, 2012b, 2012e).

O Quadro 12 apresenta a quantidade inicial de ações planejadas associadas aos projetos estaduais de AL, RN e SE e vinculados aos componentes do Programa indicados por estes estados. Esse quantitativo é posteriormente revisto, reduzindo-se o número de ações de ordem legal diante das dificuldades enfrentadas pelos estados na execução do Programa. (BID, 2007, 2005; MPOG, 2012).

Quadro 12: Quantidade de ações vinculadas aos projetos das UCE's nos Estados de AL, RN e SE

Componentes	1	2	3	4	5	6	Total
Estados (UCE's)							
ALAGOAS - AL	7	10	3	5	5	3	33
RIO GRANDE DO NORTE - RN	4	9	7	4	12	2	38
SERGIPE - SE	3	4	6	5	11	3	32
Número de Ações por Componente	14	23	16	14	28	8	103

Fonte: Elaboração própria a partir de VASCONCELOS, 2010.

A seguir são detalhados os três casos do PNAGE aqui estudados: (1) Gestão e efetividade do PNAGE em Alagoas; (2) Gestão e efetividade do PNAGE no Rio Grande do Norte; (3) Gestão e efetividade do PNAGE em Sergipe.

4.2.1. Gestão e Efetividade do PNAGE em Alagoas

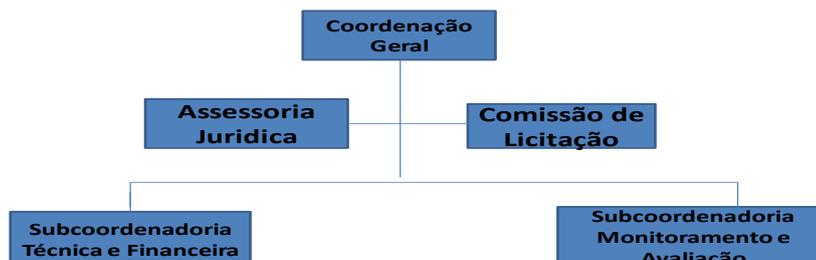
A UCE-PNAGE-AL foi criada por meio da Lei ordinária nº 6.721 de 04 de Abril de 2006, que instituiu o Programa de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Alagoas – PNAGE/AL, com o objetivo de melhorar a eficiência e transparência institucional da administração estadual e a Unidade de Coordenação Estadual (UCE), no intuito de coordenar no âmbito do estado as ações do Programa e ainda gerir a modernização institucional e administrativa por meio de um convênio com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ALAGOAS, 2006).

O montante de recursos externos destinados ao projeto no estado de Alagoas foi de dois milhões e quinhentos mil dólares, sendo inicialmente prevista a sua execução para o período de 2006 a 2011 e posteriormente prorrogado até 2013, conforme relatório final do PNAGE (MPOG, 2013b). O PNAGE-AL foi inicialmente executado pela equipe da então Secretaria de Gestão Pública (SEGESP-AL), responsável pela execução e andamento das ações até meados de 2008. A partir do segundo semestre de 2008, o Programa passou a ser coordenado pela Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLANDE-AL).

A estrutura organizacional inicial da UCE-PNAGE-AL procurou atender a orientação dada pela DN-PNAGE com base nas suas atribuições e nos componentes do Programa

constantes na sua cartilha de execução elaborada pelo BID, representada no organograma da Figura 11 (MPOG, 2006).

Figura 11: Organograma UCE-PNAGE-AL em 2008



Fonte: Construção própria com base em BID, 2007, MPOG, 2006, 2010.

Diante das dificuldades de operacionalização desta estrutura organizacional pelo reduzido número de técnicos envolvidos com o PNAGE e ainda pelo acúmulo de atividades da secretaria e do Programa, buscou-se uma adequação da estrutura organizacional do Programa, no sentido de torná-la mais enxuta e compatível com as condições internas de exequibilidade das ações, conforme demonstrado na Figura 12.

Figura 12: Organograma UCE-PNAGE-AL em 2009.



Fonte: Construção própria com base em BID, 2007; MPOG, 2006, 2010.

No primeiro semestre de 2009 a UCE-PNAGE-AL passou a contar com um coordenador geral, um subcoordenador administrativo-financeiro, dois técnicos e dois estagiários para conduzirem a execução das ações do PNAGE, além de desenvolver e

monitorar novos projetos e todas as atribuições de assessoria técnica e financeira da secretaria.

As modificações na estrutura organizacional significaram um esforço para garantir a exequibilidade do Programa no cumprimento das metas quantitativas e financeiras do projeto estadual, atrelando-se a maior parte das ações à dimensão de gestão (estruturas e processos), em detrimento dos objetivos qualitativos apoiados na ampliação e aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento e avaliação do Programa para a efetividade, voltados a ações integradas e sustentáveis.

A partir das alterações na estrutura organizacional e dos ajustes no projeto original do estado as ações foram executadas pela UCE-AL atendendo aos componentes e subcomponentes selecionados. No Quadro 13 são apresentados os produtos e o percentual de execução até o final do PNAGE-AL.

Quadro13: Produtos por componente do PNAGE-AL.

COMPONENTES – Áreas de Atuação	PROJETOS/PRODUTOS FINAIS - AL
1. Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de regionalização para o planejamento estadual (40%); • Fortalecimento da estrutura de Geoprocessamento do estado (70%); • Plano Diretor de informação para o planejamento do estado (Sem execução).
2. Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Qualificação continuada concebido e implantado.
3. Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Espaço de atendimento ao cidadão redesenhado, reequipado e implantado (60%).
4. Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Viabilização da infraestrutura operacional da Controladoria Geral.
5. Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de Tecnologia de Informação.	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de plano diretor de Tecnologia da Informação e comunicação do estado concebido e implantado; • Viabilização da Infraestrutura operacional do Instituto de Tecnologia (ITEC).
6. Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança Institucional.	-----

Fonte: Construção própria com base em MPOG, 2013b, 2013c.

O componente 1.1 do PNAGE trata do aperfeiçoamento da capacidade de formulação e implantação de políticas públicas. No caso de Alagoas, registrou dois produtos vinculados a este subcomponente. São eles: o modelo de regionalização para o planejamento estadual e o plano diretor de informação para o planejamento do estado de Alagoas, como definido e implantado, mas sem o detalhamento das informações que comprovem o progresso dessas ações no decorrer do prazo de execução até a conclusão do Programa, pela dimensão e complexidade exigidas. Consta-se no Quadro 13 que o conjunto de ações do estado de Alagoas não alcançou a execução plena (100%) de nenhum produto, o que se constituiria em obstáculo para o processo de modernização, face principalmente às dificuldades materiais e de pessoal que foram surgindo durante a execução do Programa (MPOG, 2012c, 2013b).

No resultado da execução financeira do PNAGE-AL (ANEXO A) apresentam-se as ações, o aporte de recursos e o total executado pelo estado nos produtos gerados por cada componente do PNAGE. No caso de Alagoas, inicialmente foram planejadas 33 ações que ao longo do processo de execução e seguindo a orientação da DN-PNAGE e BID foram ajustadas às condições operacionais do estado (VASCONCELOS, 2010; MPOG, 2013b).

Verifica-se que algumas ações receberam maior atenção em termos de alocação de recursos, como é o caso da reestruturação das áreas de TI, carência antiga de quase todos os governos estaduais e condição imprescindível em qualquer esforço modernizante, e que no caso de Alagoas foi em parte atendida pelo Programa, com as reformas físicas, aquisição de móveis, equipamentos de TI, capacitação do corpo técnico e a implantação de Sistemas de Informação (MPOG, 2013b).

Entretanto, outras ações vinculadas aos componentes quatro e cinco do Programa, principalmente aquelas relacionadas aos subcomponentes de aperfeiçoamento dos processos de controle interno e de sua vinculação com os processos de controle externo, aperfeiçoamento das ações e da articulação das corregedorias, fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social, e a avaliação sistemática da prestação de serviços ao público, não chegaram a ser executadas, além daquelas ações que não foram concluídas no prazo final do Programa.

Esse fato pode ter ocorrido pela falta de condições institucionais e administrativas, além do tempo demandado por alguns processos, como a licitação, para as contratações e aquisições e pela limitação de recursos. Porém, é fato que o PNAGE lançou as bases na gestão estadual para a modernização, a qual, por ser tão importante, deveria ser internalizada

pela gestão como processo contínuo e necessário na melhoria da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos (MPOG, 2013b).

Na primeira etapa da aplicação do roteiro de entrevista com os dois coordenadores da UCE-AL, procurou-se atender a dimensão de **gestão**, especificamente no que se refere à reestruturação organizacional e administrativa.

O entrevistado 1 reforçou “A necessidade de diálogo político-administrativo como fundamental para que as ações do PNAGE fossem executadas com o apoio indispensável dos altos escalões da secretaria responsável e do governo”. Já o entrevistado 2 disse que “Os estados são muito carentes de recursos para investir na modernização, principalmente os pequenos; só que isso muitas vezes é renegado a um plano menor face às prioridades, à falta de uma visão mais ampla de gestão e à descontinuidade político-administrativa”.

O entrevistado 1 manifestou que houve algumas mudanças nos processos de trabalho com o redesenho e a capacitação, “[...] mas isso é apenas o começo; diminuiu em alguns casos, mas ainda há muito por fazer... a modernização deu alguns passos no estado”. O entrevistado 2 não concorda que tenha havido redução da burocracia: “[...] prefiro dizer que houve melhoria em alguns processos das secretarias de Gestão Pública e do Planejamento que foram importantes para dar celeridade aos processos internos e de atendimento ao cidadão, mas diante da legislação vigente e muitas vezes do pouco interesse institucional se tem certo engessamento da gestão com muita burocracia”.

O entrevistado 1 destacou que “Esse aspecto não foi o de maior relevância durante a execução do Programa; os instrumentos se resumiram praticamente à planilha de acompanhamento financeiro e aos encontros das UCE’s com a direção nacional para identificar as dificuldades de operacionalização do Programa, atrasos nos repasses dos recursos e, conseqüentemente, nas metas definidas por cada projeto”.

O entrevistado 1 argumentou que no caso do estado de Alagoas “[...] os projetos que receberam a maior fatia dos recursos do PNAGE foram os de capacitação de pessoal e reestruturação do setor de tecnologia do estado, com reformas e reorganização de estruturas e processos”.

O entrevistado 1 disse que “O processo de decisão do PNAGE enfrentou muitas dificuldades no início pelo desconhecimento da equipe, falta de experiência de alguns coordenadores, inclusive da DN-PNAGE, que muitas vezes tinham que analisar com mais calma as nossas demandas para assim dar as respostas adequadas”. O entrevistado 2 afirmou

que “Embora o PNAGE tenha definido objetivos grandiosos e amplos, o estado ainda caminha a passos de tartaruga em relação à modernização da gestão. As licitações são um problema pela demora; enfrentamos muitas dificuldades nesse sentido, além do atraso nos repasses pelos entraves burocráticos e institucionais”.

Na dimensão de efetividade, no que concerne especificamente à categoria efetividade no alcance das metas propostas pelo Programa, o entrevistado 1 afirmou que “[...] esse aspecto não foi devidamente priorizado pelo programa”. Já o entrevistado 2 disse que “A responsabilização dos gestores ou *accountability* extrapolaria os limites de alcance do PNAGE, e que o Programa enfatizou mais as ações de reorganização administrativa, embora algumas ações referentes a esse assunto estivessem previstas nos seus componentes”.

O entrevistado 1 disse que “O Programa possibilitou em Alagoas investimentos na elaboração e implantação do sistema de planejamento, bem como a reestruturação física e material da Ouvidoria, além da capacitação dos seus servidores”. O entrevistado 2 afirmou que “[...] o Programa não se propôs a fazer isso. Para avaliar se o PNAGE gerou melhorias na qualidade da gestão seria necessário ter aplicado indicadores para medir o desempenho do Programa na ótica do usuário, mas isso não foi feito”. Segundo o entrevistado 1, “[...] de maneira geral, em alguns casos pontuais houve melhorias, como na implantação de sistemas de Tecnologia de Informação, que duplicou a capacidade de processamento do Instituto de Tecnologia de Alagoas (ITEC) com a aquisição do servidor em Blade (Storage, Rack e Servidores em Lâminas)”. Consequentemente, melhorou a atuação do setor, dando celeridade e qualidade aos seus processos; porém, em outros setores da gestão estadual o Programa deu apenas o pontapé inicial. Ainda sobre a questão, o entrevistado 1 completou que “[...] os recursos financeiros foram necessários e vieram em boa hora, mas insuficientes, dadas as enormes carências de modernização na gestão do estado de Alagoas”.

“Os entrevistado 1 afirmou que no caso de Alagoas a preocupação foi sempre de atender aos indicadores cobrados pelo BID e cumprimento das metas financeiras em relação às ações planejadas pelo estado”. Nas palavras dos entrevistados 1, alguns estados enfrentaram dificuldades na execução dos projetos, isto foi verbalizado nas reuniões das UCE’s, por problemas políticos e institucionais, de relacionamento entre as secretarias de Administração e de Planejamento, responsáveis pela coordenação e execução do Programa. O entrevistados 1 afirmou que “Onde não apareciam de forma evidente tais conflitos ou quando ambas as áreas faziam parte de uma mesma secretaria o PNAGE não enfrentou tais problemas”. Os entrevistados 1 e 2 concordaram que o Programa em Alagoas teve dois

momentos de coordenação realizados por duas secretarias: a de Administração e Gestão Pública (SEGESP) e a de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLANDE), e isso gerou alguns atrasos no fluxo das ações, além da demora na liberação dos recursos em função da variação cambial e dos processos licitatórios. Como principais dificuldades destacam-se a forma como se negociou a operação de crédito e a vinculação dos projetos estaduais à variação cambial, além da excessiva demora na definição dos sistemas de gestão para implementação do Programa e a vulnerabilidade no processo de manutenção das equipes estaduais (UCE's). O entrevistado 1 disse que “[...] tornou-se clara a incapacidade dos estados, particularmente os pequenos, de investirem na modernização da gestão com recursos próprios; afinal, no caso do PNAGE em Alagoas contamos com 67% de recursos não reembolsáveis, o que foi significativo e talvez tenha sido o principal fator para implementação do Programa”.

O entrevistado 2 disse que “As ações do projeto estadual implementada pelo estado de Alagoas tiveram predominância em disponibilização de equipamentos”. O entrevistado 1 afirmou que “[...] os dois projetos desenvolvidos pelo programa, a saber: o modelo de Plano Diretor de Tecnologias da Informação e Comunicação (PDTIC) e o modelo de regionalização para o planejamento estadual, que impactariam de forma mais duradoura e sustentável, o “*modus operandi*”, ainda dependem de legislação complementar”. O entrevistado 1 disse também que “[...] o PNAGE atingiu parcialmente o seu objetivo geral de melhorar a efetividade e a transparência institucional da administração pública estadual, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público”.

Enfim, o entrevistado 1 afirmou que “Diante das dificuldades enfrentadas pelo estado de Alagoas em executar de forma efetiva todas as metas previstas pelo Programa, tornar-se-ia indispensável à liderança do governo federal na formulação e implantação de políticas públicas de gestão e programas governamentais, com financiamento externo, para dar continuidade às ações de modernização”. Disse ainda que “O esforço para melhorar a qualidade da gestão pública modernizando estruturas e processos promoveria a redução das enormes desigualdades entre os estados e as regiões, auxiliando os governos estaduais em termos financeiros e administrativos, respeitando-se a autonomia de cada ente”.

4.2.2. Gestão e Efetividade do PNAGE no Rio Grande do Norte

A UCE-PNAGE/RN foi criada por meio da Lei Complementar nº 301 de 08 de julho de 2005. Coube à UCE realizar a administração, execução, fiscalização, controle e avaliação do PNAGE implantado no estado por meio de um convênio com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O montante de recursos externos destinados ao projeto foi de dois milhões e trezentos mil dólares, projeto este que deveria ser executado em cinco anos (2005 a 2011) e depois foi prorrogado até 2013 (RIO GRANDE DO NORTE, 2005).

A estrutura organizacional inicial da UCE-PNAGE/RN foi inserida na Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos do Rio Grande do Norte (SEARH), e é apresentada no organograma da Figura 13.

Figura 13: Organograma UCE-PNAGE-RN em 2007.



Fonte: NOBRE, 2010, p.12.

A Figura 13 apresenta o organograma da UCE-RN depois de algumas modificações, com a retirada das subcoordenadorias técnica e de monitoramento e avaliação, restando na estrutura da UCE-RN apenas a subcoordenadoria administrativa e financeira, que passou a desempenhar todas as funções inerentes à supervisão e execução das ações do PNAGE.

Figura 14: Organograma UCE-PNAGE-RN em 2009



Fonte: NOBRE, 2010, p.12.

A partir do segundo semestre de 2009, a UCE-PNAGE-RN passou a contar com um coordenador, um subcoordenador, dois técnicos e três estagiários para conduzirem todas as ações do PNAGE, além de desenvolver e monitorar novos projetos da área e todas as atribuições de assessoria técnica da secretaria (NOBRE 2010).

Os estados de Alagoas e do Rio Grande do Norte apresentaram pontos comuns na execução do Programa. A ideia de adequar os propósitos do Programa de modernização à estrutura material e de pessoal da secretaria mostrou-se como um grande desafio, já que nesses estados não foi possível dispor de estrutura de pessoal dedicada só ao PNAGE.

As modificações na estrutura organizacional refletiram a necessidade de adaptação às condições objetivas do estado, considerando-se as dificuldades de operacionalização do Programa e a permanente preocupação dos gestores envolvidos com o cumprimento das metas quantitativas e financeiras dos produtos direcionados para a modernização da gestão de estruturas e processos, em detrimento do fortalecimento da unidade responsável pelo monitoramento e avaliação do Programa para a efetividade.

Nesse caso, a avaliação restringiu-se ao monitoramento e controle das ações do Programa, com o preenchimento de uma planilha de metas física e financeira denominada de SIGPNAGE. Essa planilha tornou-se o modelo de relatório tanto para a DN quanto para as UCE's (MPOG, 2013b, 2013c).

O Quadro 14 apresenta o detalhamento dos projetos e produtos finais do PNAGE-RN.

Quadro 14: Áreas e produtos finais do PNAGE/RN.

COMPONENTES – Áreas de Atuação	PROJETOS/PRODUTOS FINAIS - RN
1. Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> •Planejamento Estratégico implantado na SEPLAN e na SEARH; Arquivos na SEPLAN e na SEARH estruturados; • Metodologia de integração entre o planejamento, orçamento e execução financeira criada (parte inicial); • Sistema de apoio ao planejamento desenvolvido e implantado.
2. Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Política de RH criada; • Programa de capacitação criado e implantado.
3. Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo organizacional da SEPLAN e da SEARH criado e implantado; • Ambientes da SEARH e SEPLAN reformados e equipados; • Modelo integrado de processos logísticos (patrimônio, frota, custos, suprimentos, compras, contratos e convênios).
4. Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente de atendimento ao servidor reformado e mobiliado; • Modelo de ouvidoria geral do estado criado e implantado.
5. Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de Informação.	<ul style="list-style-type: none"> • Política de TI e PDTI para o biênio 2010-2011 criado e implantado; • Política de segurança da informação criada e implantada; • Órgão central de TI reformado e equipado • Sistema de gestão estratégica desenvolvida e implantada; • Portal desenvolvido e implantado.
6. Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança Institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de sensibilização e mobilização para a mudança criada e implantada.

Fonte: NOBRE, 2010, p. 6.

Os projetos e produtos foram executados com recursos do BID e contrapartida do Tesouro estadual, sendo aplicados nas categorias de investimento definidas pelos componentes do PNAGE. Os recursos financeiros destinados ao PNAGE-RN foram distribuídos em cinco categorias de investimentos distintas, a saber: capacitação, consultoria, equipamento de apoio, equipamento de TI, obras e instalações físicas. Sendo que as duas primeiras categorias foram atreladas aos recursos de custeio e as demais, ao investimento (NOBRE 2010; MPOG, 2013b).

O MPOG repassou os recursos para as UCE`s na forma de custeio ou investimento e, portanto, só poderia ser utilizado pela categoria especificada no repasse, conforme Quadro 15.

Quadro 15: Valores por categoria de investimento (PNAGE-RN)

CATEGORIA DE INVESTIMENTO	VALOR (em R\$)	%
Capacitação (cursos e visitas técnicas)	1.075.953,33	14,70
Consultoria	3.293.180,98	44,99
Equipamento de Apoio (mobiliário)	1.477.744,63	20,19
Equipamento de TI	465.821,89	6,36
Obras e Instalações Físicas	1.007.310,94	13,76
TOTAL	7.320.011,77	100,00

Fonte: NOBRE, 2010, p.21.

Constata-se que o montante maior de investimento foi destinado à categoria de consultoria, uma vez que o diagnóstico detectou a carência do estado na definição de modelos de gestão e desenvolvimento de sistemas de informação para apoio na tomada de decisão. A percepção dos gestores é que estimulando e promovendo mecanismos para fomentar a informação no estado, haveria melhoria na gestão pública (NOBRE 2010).

Entretanto, quando se observa o valor que o estado investiu em obras e instalações físicas, equipamentos de apoio (mobiliário), capacitação e consultoria, confirma-se a ideia de que a modernização difundida pelo PNAGE se dedicaria mais especificamente a socorrer financeiramente as administrações públicas estaduais para solucionar problemas antigos e recorrentes voltados à reestruturação institucional e administrativa da gestão. Conforme exposto anteriormente, as origens dos recursos do PNAGE podem ser especificadas em duas fontes distintas: o BID (recursos oriundos do convênio) e a contrapartida local (fonte do Tesouro estadual). O Quadro 16 mostra o resumo da distribuição de recursos por fonte do PNAGE-RN.

Quadro 16: Valores por fonte de recursos PNAGE-RN.

COMPONENTE - PRODUTO	VALOR (em R\$)		
	BID	LOCAL	TOTAL
1. Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão das políticas públicas	1.550.712,74	37.938,00	1.588.650,74
Planejamento Estratégico implantado na SEPLAN e na SEARH.	164.680,00	-----	164.680,00
Estruturação dos arquivos na SEPLAN e SEARH.	857.132,74	-----	857.132,74
Metodologia de integração entre o planejamento, orçamento e execução financeira criada (parte inicial).	-----	30.783,24	30.783,24
2. Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos	35.000,00	1.988.197,81	2.023.197,81
Política de RH criada	35.000,00	79.377,81	114.377,81
Programa de capacitação criado e implantado	-----	1.908.820,00	1.908.820,00
3. Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos	1.510.030,42	806.735,88	2.316.766,30
Modelo organizacional da SEPLAN e da SEARH criado e implantado	165.187,50	-----	165.187,50
Ambientes da SEARH e SEPLAN reformados e equipados	818.400,52	555.098,28	1.373.498,80
Modelo integrado de processos logísticos (patrimônio, frota, custos, suprimentos, compras, contratos e convênios).	526.442,40	251.637,60	778.080,00
4. Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação	33.291,23	27.687,20	60.978,00
Ambiente de atendimento ao servidor reformado e mobiliado	33.291,23	18.653,12	51.944,35

Modelo de Ouvidoria Geral do Estado criado e implantado	-----	9.034,08	9.034,08
5. Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia da informação	768.467,61	283.188,88	1.051.656,49
Política de TI e PDTI para o biênio 2010-2011 criado e implantado	145.000,00	3.303,44	148.303,44
Política de segurança da informação criada e implantada	228.100,00	-----	228.100,00
Órgão central de TI reformado e equipado	312.773,87	160.833,44	473.607,31
Sistema de gestão estratégica desenvolvida e implantada	82.593,74	-----	82.593,74
Portal desenvolvido e implantado	-----	119.052,00	119.052,00
6. Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional	-----	53.344,00	53.344,00
Programa de sensibilização e mobilização para mudança criada e implantada	-----	53.344,00	53.344,00
Administração	105.418,00	120.000,00	225.418,00
Gestão do projeto	75.288,00	120.000,00	195.288,00
Sistema de Monitoramento e Avaliação desenvolvido e implantado	30.130,00	-----	30.130,00
T O T A L	4.002.920,00	3.317.091,77	7.320.011,77

Fonte: NOBRE, 2010, p.22.

O detalhamento apresentado na distribuição dos recursos por fonte mostrou-se importante para o entendimento de como o estado do Rio Grande do Norte priorizaria os investimentos na dimensão de gestão, no que se refere à reestruturação organizacional e administrativa, especificadas nos componentes, 1, 2, 3 e 5, em detrimento dos componentes 4, 6 e 7. Estes foram direcionados à dimensão de gestão para a efetividade no alcance das metas propostas e receberam investimentos bem inferiores para dar conta dos subcomponentes relacionados ao fortalecimento de mecanismos de transparência e comunicação, desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional e sistema de monitoramento e avaliação.

Na primeira etapa da entrevista procurou-se atender a dimensão de **gestão**, especificamente no que se refere à reestruturação organizacional e administrativa.

O entrevistado 3 afirmou que “[...] é fato que os estados pequenos enfrentaram maior dificuldade na execução do PNAGE, principalmente pela falta de diálogo político-administrativo, falta de estrutura física, material e humana para a “boa” execução do Programa, e ainda pela falta de equipe especializada para execução dos projetos/produtos, entre outros articulação e apoio institucional”.

O entrevistado 3 argumentou que “[...] os serviços públicos não foram tratados na primeira fase do PNAGE nacional. Tal área de atuação deve ser foco de novo projeto que os estados podem contratar diretamente com o BID, sem a interveniência do governo federal (o pró-cidadão)”.

O entrevistado 3 disse que “Os processos de comunicação intergovernamental do Programa não se limitaram a uma ferramenta única durante a execução dos projetos. O governo federal iniciou com um sistema preliminar de acompanhamento das ações do Programa, que não funcionou de forma satisfatória, depois a Caixa Econômica Federal passou a usar planilhas de controle financeiro do projeto (SIGPNAGE)”. Ainda segundo ele, “[...] a maioria dos estados adotou a divulgação de algumas informações em sites, bem como a direção nacional do PNAGE, mas nada disso foi normatizado nem normalizado. As dificuldades quanto à avaliação do Programa se tornariam evidentes pela falta de padronização”.

O entrevistado 3 destacou também “[...] a reestruturação física e material da secretaria estadual de Administração e Recursos Humanos do Rio Grande do Norte, que passou a trabalhar com ambientes mais integrados (divisórias baixas), produzindo maior interação entre suas equipes internas”. Afirmou ainda que “as maiores contribuições dadas pelo Programa ao Estado foram os investimentos de contrapartida em capacitação do servidor”.

Na dimensão de **efetividade**, no que concerne à efetividade no alcance das metas propostas pelo Programa, o entrevistado 3 admitiu que “A decisão de modernizar a administração pública implicaria a necessidade de diálogo permanente entre o político e o administrativo, o que ainda se constitui em desafio para os estados, em particular, para o nosso”. Argumentou ainda que “[...] os recursos financeiros disponibilizados pelo PNAGE foram importantes para viabilizar as ações de modernização da gestão. Os estados enfrentam dificuldades de investimento e carência de pessoal. Além disso, vejo a necessidade de novas contratações e de capacitação para ampliar a equipe especializada voltada para elaborar, executar, monitorar e avaliar os projetos estaduais de modernização com autonomia para tomar as decisões”.

Na visão do entrevistado 3, “[...] em termos de ferramentas de governo, no Rio Grande do Norte, por exemplo, com os recursos do PNAGE foi criado apenas o Sistema de Planejamento. O restante foi destinado para investimento em estruturação física, tecnológica, modelos de gestão e capacitação. Com relação à criação e aperfeiçoamento de instrumentos de transparência e *accountability* chegamos a elaborar um modelo de ouvidoria geral do estado e o código de ética do servidor público estadual, mas ambos ainda não foram implantados”.

O entrevistado 3 reforçou que no caso da experiência do Rio Grande do Norte “O PNAGE contribuiu para o alinhamento e compartilhamento de políticas públicas. O Programa teve faixas de investimentos que separaram os estados. No caso do Rio Grande do Norte, o valor de investimento externo não foi muito grande (USD 2,3 milhões), mas serviu de modelo de implementação de projetos e os seus produtos ainda são compartilhados na atualidade. Como exemplo, cito alguns modelos de gestão criados pelos consultores contratados pelo PNAGE e que estão sendo utilizados em projeto que está sendo executado no momento com recursos do banco mundial (RN Sustentável – vide www.rnsustentavel.rn.gov.br)”.

O entrevistado 3 ressaltou que “[...] como o PNAGE-RN não teve disponibilidade de recursos suficientes para desenvolver certos sistemas corporativos, alguns diagnósticos e modelos de gestão foram criados inspirados no seu desenho (PNAGE), servindo como ponto de partida para as definições dos termos de referência das novas consultorias que foram contratadas para desenvolver ferramentas de controle”.

O entrevistado 3 argumentou também que “[...] Alguns estados optaram por fazer grandes investimentos na área estratégica. Outros estados preferiram orientar seus investimentos para a área administrativa, como é o caso de Alagoas e Sergipe”. “[...] no caso do Rio Grande do Norte, deu-se atenção à oportunidade de criar e desenvolver um sistema informatizado de planejamento integrado ao sistema financeiro do estado e que é alimentado por todos os órgãos, facilitando a integração das unidades de governo, beneficiando o melhor entendimento da importância estratégica do planejamento. Definiram-se também como orientação, as políticas e modelos de gestão nas áreas de TI e logística, mas que ainda carecem de mais investimentos para sua efetiva implantação”.

Em relação às assimetrias entre os estados, o entrevistado 3 afirmou que “Esse fato aconteceria de forma mais acentuada no início do Programa – a definição de valores financiados para cada estado segue os critérios utilizados pelo governo federal para

estabelecer tais distinções, o que de fato existiu, entre outros, pela capacidade de contrapartida. Isso reforça a lógica de que o Programa alimentaria as assimetrias”.

O entrevistado 3 reforçou que “[...] pela falta de um acompanhamento mais sistematizado pelo governo federal durante a execução do projeto (a quem cabia tal papel) e pela alteração do quantitativo de indicadores do Programa ao longo dos anos, seu monitoramento e avaliação ficaram prejudicados, diminuindo-se o seu importante papel no processo”.

Ainda segundo o entrevistado 3 “a percepção de que o Programa contribuiu de fato para a gestão estadual encontra-se mais internamente na secretaria da Administração do Rio Grande do Norte, por ter sido beneficiada física e materialmente (reforma e mobiliário) e pelos servidores capacitados durante a execução do PNAGE”. O entrevistado 3 afirmou ainda que “As principais lições aprendidas com a execução do Programa, dizem respeito à necessidade de alinhamento estratégico (apoio da liderança institucional), publicidade dos avanços, ferramentas de controle, registro e documentação de tudo o que ocorreu no projeto, investimento na capacitação da equipe de gestão do projeto”.

4.2.3. Gestão e Efetividade do PNAGE em Sergipe

A UCE-PNAGE/SE foi criada com muito esforço da equipe da Secretaria do Planejamento e Gestão Pública (SEPLAG-SE), já que os recursos do convênio MPOG – BID destinados ao estado quase foram devolvidos por falta, no primeiro momento, da contrapartida do Tesouro estadual. A UCE-SE surge com o propósito de gerir o programa de modernização que estava sendo implantado no estado na época, por meio de um convênio com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O montante de recursos destinados ao projeto do estado de Sergipe foi de dois milhões e duzentos mil dólares, e o projeto foi executado em cinco anos (2006 a 2011) e prorrogado até 2013 (MPOG, 2013b).

A estrutura organizacional da UCE-PNAGE/SE foi inserida na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Sergipe (SEPLAG-SE), e por dificuldades de pessoal já iniciou com uma estrutura enxuta, representada no organograma da Figura 15.

Figura 15: Organograma da UCE-PNAGE/SE.



Fonte: Construção própria com base em BID, 2007; MPOG, 2006, 2010.

O PNAGE possibilitou a sensibilização de gestores e uma melhor compreensão da necessidade de modernização da gestão e do planejamento no governo de Sergipe. Nesse período foi criada em caráter permanente a Superintendência |Geral de Modernização da Gestão e do Atendimento ao Cidadão na SEPLAG-SE, que, além de ter coordenado a execução do PNAGE e de dar continuidade em alguns casos às ações do Programa que não foram cumpridas no prazo definido e com os recursos do BID, vem procurando fomentar a cultura de modernização com outras iniciativas que têm sido propostas pela SEPLAG-SE e direcionadas ao governo estadual como um todo.

No Quadro 17 são apresentados os projetos e produtos executados pelo PNAGE-SE.

Quadro 17: Áreas, projetos e produtos do PNAGE/SE.

COMPONENTES – Áreas de Atuação	PROJETOS/PRODUTOS FINAIS - SE
1. Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> •Aperfeiçoamento da capacidade de formulação e implantação de políticas públicas. •Gestão do Planejamento estadual estruturada. Uso de soluções tecnológicas compartilhadas/disponibilizadas entre Estado. ERP (Enterprise Resource Planning), originário de Pernambuco e que hoje é utilizado por todos os órgãos da administração direta e indireta do estado de Sergipe e o EXPRESSO (sistema de web mail corporativo) originário do

	Paraná, atualmente usado por mais de 25.000 usuários, facilitando as comunicações institucionais no estado.
2. Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos	• Plano de Capacitação implantado. Criação da Escola de Segurança Pública e a Escola de Governo do Estado de Sergipe para realizar cursos, capacitações etc.
3. Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos	• Processos organizacionais e de RH redefinidos (estruturas organizacionais redesenhadas). Modernização da gestão de processos organizacionais, administrativos, operacionais e de logística a partir das seguintes ações: implantação em novembro de 2009 do sistema e-DOC para tramitação eletrônica de processos e documentos nos 58 órgãos do executivo estadual; formação de mais de 150 analistas de processo, servidores públicos, através da escola de governo; mapeamento de mais de 30 processos corporativos visando à desburocratização e a uma maior agilidade na prestação dos serviços públicos.
4. Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação	• Ouvidoria geral do estado e ouvidorias setoriais implantadas. Etapa fundamental como auxílio para a implantação das rotinas impostas pela LAI – Lei de Acesso à Informação.
5. Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de Informação.	<ul style="list-style-type: none"> • Modernização do parque tecnológico da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), implantado e cumprido parcialmente pela falta de recursos suficientes e dificuldades no prazo dos processos licitatórios. • Sistema de Gestão de Recursos Humanos implantado. Foi implementada uma solução de BI (Business Intelligence) que permitiu uma análise proativa da folha do estado, buscando-se a previsão do impacto das decisões governamentais e a gestão mais adequada dos recursos com pessoal. • Sistema de Gestão de Patrimônio (móvel e imóvel) implantado no Estado. Permitiu o acesso a informações de utilização e estado de conservação de todos os prédios públicos que integram o patrimônio do executivo estadual e parte do quantitativo móvel. O sistema já se encontra implantado em mais de 34 órgãos do executivo estadual.

Fonte: Construção própria com base no relatório final do PNAGE, MPOG, 2013b.

Em relação à execução das ações do PNAGE, o governo estadual de Sergipe foi o que mais avançou na dimensão de gestão voltada à reestruturação organizacional e administrativa na implantação de sistemas organizacionais e administrativos que, pelo que foi demonstrado, viabilizaria a desburocratização e maior agilidade na prestação dos serviços públicos. Assim como os demais estados pesquisados, suas ações indicaram as áreas de atuação do seu projeto, enfatizando-se os componentes 1, 3 e 5, com algumas ações nos componentes 2 e 4. Embora não tenham apresentado no seu relatório as ações dos componentes 6 e 7, no relatório final do

PNAGE, o estado de Sergipe inclui o que conseguiu realizar. Registraram-se as ações que foram realizadas integralmente no prazo determinado pelo Programa, ou aquelas que foram cumpridas parcialmente. Entretanto, não foi apresentada nos quadros dos anexos C e D a situação das ações vinculadas aos componentes escolhidos que foram planejadas e não foram cumpridas no prazo de execução do PNAGE.

Na primeira etapa da entrevista procurou-se atender a dimensão de **gestão**, especificamente sob a categoria reestruturação organizacional e administrativa. O

O entrevistado 4 disse que “[...] os esforços para reestruturação de alguns processos de trabalho favoreceu a melhoria dos serviços do ponto de vista dos servidores, o que talvez ainda não seja percebido claramente pelo cidadão, pela falta, na maioria dos casos, de instrumentos efetivos de avaliação”.

O entrevistado 4 afirmou que “Para fazer o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos progressos do Programa utilizou-se o SIGPNAGE (planilha Excel), que no início se resumia a acompanhar os gastos do PNAGE. Com a mudança na direção nacional do Programa em 2011, e com base nas propostas apresentadas pelas UCE’s nas reuniões de progresso, a DN-PNAGE reformulou a planilha incluindo tópicos mais qualitativos que se destinariam a avaliar o Programa”.

O entrevistado 4 argumentou que “[...] ao longo da execução do Programa enfrentaram-se altos e baixos. No início o sentimento era de não saber como agir frente a tantas demandas; a falta de experiência das equipes estaduais, principalmente no caso dos estados menores como Sergipe, e da própria DN-PNAGE se tornariam evidentes”. Ainda sobre a questão, o entrevistado 4 disse que “[...] aos poucos fomos aprendendo, trocando informações nas discussões entre as UCE’s e com a DN-PNAGE e principalmente nas redes informais de relações construídas no decorrer da experiência”.

Na dimensão de **efetividade**, no que concerne a efetividade no alcance das metas propostas pelo Programa, o entrevistado 4 disse que “É muito difícil modernizar as administrações públicas estaduais sem o estímulo, financiamento externo, coordenação e o monitoramento do governo federal”. Afirmou ainda que “Para dar continuidade à política de modernização da gestão pública, parece ser fundamental a existência de um programa nos moldes do PNAGE, para sensibilizar e provocar os secretários, gestores (CONSAD, CONSEPLAN, etc.), no sentido de criar as condições institucionais e operacionais para viabilizar os projetos locais de modernização. *Accountability* e transparência foram tratadas

pelo Programa de forma bem embrionária, os avanços foram poucos; isso envolve um esforço (relação estreita) maior e contínuo da gestão com os órgãos de controle externo do estado”.

O entrevistado 4 afirmou ainda que “[...] sem um programa sistematizado e coordenado pelo governo federal, torna-se praticamente impossível viabilizar a modernização administrativa de fato nos governos estaduais, sobretudo nos estados pequenos, pelos limites na disponibilidade de recursos, aspectos técnicos já citados e no político, principalmente porque envolve autonomia e solução de continuidade para as ações do Programa, entre outros”.

O entrevistado 4 registrou que “As ações empreendidas no estado de Sergipe destinaram-se à implantação da Ouvidoria Geral do estado e do Código de Ética dos Servidores Públicos, que ainda carecem de outros investimentos para se consolidarem como ação efetiva do governo. No que tange às ações para a melhoria e ampliação dos mecanismos de controle social, participação do cidadão na gestão, o PNAGE não se dedicou a esses aspectos de forma específica”.

O entrevistado 4 destacou que “[...] em Sergipe os recursos do BID foram liberados de uma só vez pelo atraso na disponibilidade da nossa contrapartida. Naquele período a contrapartida do Tesouro estadual era um problema, pois no momento da liberação não havia recursos orçamentários para isso. Foi preciso reanalisar o orçamento de forma minuciosa e estudar formas de conseguir os recursos necessários”.

Ainda segundo o entrevistado 4 “[...] a solução encontrada foi realocar recursos de outro projeto. Isso representou um esforço administrativo e, sobretudo, político, envolvendo o secretário de Planejamento, governador e assembleia legislativa, que aprovou a mensagem do governador, solicitando a realocação do recurso para a contrapartida. Pelas carências de recursos tanto financeiros como de pessoal, principalmente pela falta de mão de obra especializada, e ainda na experiência do estado, as melhorias foram mais voltadas ao ambiente interno de gestão”.

O entrevistado 4 argumentou que no estado não houve tempo suficiente para se pensar em indicadores para avaliação do Programa. No caso de Sergipe, foram devolvidos cerca de R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais) do PNAGE, por problemas no andamento das licitações (um problema verificado na maioria dos estados), o que envolve vários órgãos, exigindo uma gama de procedimentos que, no geral, são extremamente burocratizados, mas mesmo assim o estado conseguiu realizar 95% do que foi planejado.

Nessa direção o entrevistado 4 diz que “Isso ficou evidente nos depoimentos dados durante as reuniões do colegiado do PNAGE. Enfrentamos problemas de demora nas respostas pelo governo federal, que muitas vezes não documentava suas respostas; atrasos nos repasses dos recursos financiados; e falta de ferramenta de gestão única e integrada desde o início do Programa, ocasionando retrabalho constante para o sistema informatizado de planejamento integrado ao sistema financeiro do estado, e que é alimentado por todos os órgãos, facilitando a integração das unidades de governo, beneficiando o melhor entendimento da importância estratégica do planejamento. Definiram-se como orientação as políticas e modelos de gestão nas áreas de TI e logística, mas que ainda carecem de mais investimentos para sua efetiva implantação”.

No decorrer da execução, nas palavras do entrevistado 4, “[...] buscou-se a troca de informações e atenção aos estados com maior dificuldade. A questão da modernização perpassa pela integração de estruturas e processos entre os vários setores e órgãos da administração estadual, coisa que ainda se configura em grande desafio para as próximas iniciativas (futuros programas) de modernização, o que depois do PNAGE se tornou um clamor geral pela continuidade de ações desse tipo”.

O entrevistado 4 disse que a efetividade enquanto alcance das metas propostas pelo PNAGE “[...] pode ser considerada relativa, já que os mecanismos e instrumentos de avaliação do Programa focaram mais nas metas físicas e financeiras e pouco nos indicadores qualitativos que contemplam a participação dos envolvidos (públicos, interno e externo), mesmo diante das alterações feitas no SIGPNAGE, planilha de acompanhamento financeiro das metas do Programa, que em certa medida procurou ampliar e melhorar a avaliação com novos indicadores mais qualitativos para a medição de desempenho dos projetos e produtos finais. Os avanços nesse aspecto foram poucos”.

Ainda de acordo com o entrevistado 4, “Os indicadores de monitoramento e avaliação do desempenho do PNAGE foram definidos pelo governo federal e pelo BID. As cartilhas e os manuais de orientação e execução do PNAGE definiram esses indicadores. Os usuários (público interno) participaram na elaboração de termos de referência e definição de especificações das ações dos projetos estaduais e produtos, além do acompanhamento de consultorias e transferência de tecnologia”.

O entrevistado 4 enfatizou que “[...] cada estado possui uma realidade particular, distinta e, por isso, os investimentos foram diferenciados. De forma geral, o ganho maior do Programa foi quanto à prática de compartilhar sistemas de gestão nas áreas de tecnologia e de

peçoal, ação cooperada entre os estados. A rede criada pelos técnicos envolvidos no programa ainda permanece ativa informalmente; as comunicações são feitas extraoficialmente para troca de experiências soluções e informações. Seria interessante que o governo federal liderasse um movimento mais sistematizado para essas trocas entre os governos estaduais”.

O entrevistado 4 afirmou ter “[...] uma preocupação quanto à capacidade dos estados pequenos de dar continuidade aos projetos de modernização executados parcialmente com os recursos do PNAGE, como prioridade de governo, a partir das condições presentes em cada realidade. Na visão da maioria dos coordenadores explicitadas nos encontros das UCE’s, essa é uma questão delicada que depende de esforços políticos, o que na atual conjuntura não é possível prever o que pode acontecer. O fato é que o PNAGE gerou inquietação e significou uma oportunidade de sensibilização para a modernização da gestão estadual, o que a colocaria como algo imprescindível”.

Segundo o entrevistado 4, “A experiência de Sergipe demonstrou isso, quando da morte do governador Marcelo Deda. Mudou o governo, e depois disso passaram pela SEPLAG-SE três secretários em um curto espaço de tempo e mesmo assim se manteve a superintendente de modernização, isso facilitou a continuidade das ações do PNAGE. Outros estados sofreram bastante pelas mudanças no governo e conseqüentemente nas secretarias (definição da modernização como prioridade para o estado de Sergipe e continuidade do Programa)”.

O entrevistado 4 conclui dizendo que “[...] em relação à coordenação do governo federal, a maior contribuição, segundo os coordenadores e técnicos envolvidos das UCE’s pesquisadas, foi o clima de troca e compartilhamento pelas reuniões frequentes e redes de informação que surgiam com mais intensidade a cada encontro, a exemplo do que já ocorria no nível estratégico, facilitando o comprometimento do político e administrativo com o Programa e de forma mais ampla com a modernização da gestão pelos CONSAD e CONSEPLAN”.

4.3. REFLEXÃO SOBRE A GESTÃO E A EFETIVIDADE DO PNAGE

Nesta subseção faz-se uma síntese das análises do PNAGE, geral e específicas nos estados de Alagoas (AL), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE), análises estas desenvolvidas nas dimensões gestão e efetividade e sob as categorias reestruturação

organizacional e administrativa e efetividade no alcance das metas pretendidas, e suas respectivas subcategorias; e com base nessas análises desenvolve-se uma reflexão sobre a gestão e a efetividade do PNAGE.

De acordo com Bresser-Pereira e Spink (2006), a modernização da gestão torna-se necessária para que as organizações do Estado desempenhem melhor o seu papel e, assim, a sociedade tenha no Estado um parceiro de fato para o desenvolvimento. A administração pública, para cumprir o seu papel, precisa ser eficiente e eficaz no fornecimento dos serviços exigidos pelos cidadãos.

A modernização institucional e administrativa no âmbito do PNAGE foi teoricamente pensada pelo MPOG para disseminar uma visão sistêmica, transversal e integrada do ciclo da gestão pública. Entretanto, na prática as dificuldades e limites políticos e administrativos no âmbito dos governos estaduais de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe determinaram obstáculos para a implantação do ciclo de gestão.

Verifica-se nos resultados apresentados que as administrações públicas dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe aproveitaram a oportunidade criada pelo PNAGE de receber recursos financeiros para a modernização da gestão, destinando a maior parte destes para as ações de reforma física, capacitação e reorganização das estruturas e processos, mas deram pouca atenção ao sistema de monitoramento e avaliação como ferramenta de gestão capaz de medir o alcance das metas propostas pelo Programa.

O tratamento dado pelos estados pesquisados no decorrer da execução das ações do Programa insere-se mais no esforço para atender aos aspectos organizacionais e administrativos da gestão, de cumprimento das ações de cada componente com metas quantitativas e financeiras expressas nos relatórios, com pouco detalhamento no preenchimento da planilha SIGPNAGE de controle para o alcance das metas propostas. Assim, reforçam-se os aspectos relacionados à execução financeira do projeto estadual em detrimento de uma análise mais criteriosa das ações implantadas em relação ao que de fato à gestão estadual conseguiu acertar.

O PNAGE se propôs a incentivar o compartilhamento de experiências e soluções de modernização entre o Governo Federal e as administrações estaduais, bem como entre os estados. Apesar de o PNAGE – tal qual o PNAFE pelas suas semelhanças de propósitos – contribuir para o discurso de modernização no aparelho estatal e nas agendas políticas estaduais, esses esforços não foram suficientes, tendo em vista os diferentes estágios de

implantação da proposta reformadora nos governos estaduais. Embora tais experiências sejam assimétricas e heterogêneas, alguns resultados e avanços podem ser percebidos.

Infere-se que a maior inovação do PNAGE foi o trabalho em rede entre o governo federal e os governos estaduais, e destes entre si. Este tipo de articulação intergovernamental e intersetorial precisam ser estimulados e incentivados no âmbito da administração pública, seja para disseminar as experiências bem sucedidas, seja para ajudar os governos estaduais com mais carências e problemas administrativos (VASCONCELOS, 2010).

Verifica-se que alguns resultados gerados pelo Programa foram importantes e em certa medida representam avanço para as administrações públicas estaduais de AL, RN e SE. Porém, se comparado aos esforços empreendidos para execução das ações do Programa, os desafios ainda são enormes, principalmente pelas assimetrias que até certo ponto permanecem ou em alguns casos são ampliadas. Os governos estaduais que receberam os recursos do PNAGE atingiram algumas metas importantes, melhoraram as condições em termos de estrutura e processos de alguns setores da gestão. Mas, de fato, o Programa não consegue imprimir a modernização no seio da gestão pela pouca efetividade no alcance das metas pretendidas, o que envolveria não só esforços administrativos, mas, sobretudo, políticos.

Costa e Castanhar (2003) argumentam que, historicamente, na administração pública brasileira não há a preocupação de se avaliarem programas públicos em geral e programas sociais em particular. De fato, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados à sua implantação e avaliação.

Os autores ainda afirmam que existem, entretanto, evidências de que esse desinteresse histórico está diminuindo rapidamente. As razões dessa mudança decorrem das profundas transformações observadas na sociedade e no Estado brasileiro desde meados dos anos 1980 e, particularmente, em anos mais recentes (COSTA; CASTANHAR, 2003, p.971).

Contudo, com o avanço da necessidade de ampliação nos mecanismos de transparência e *accountability*, a avaliação sistemática, contínua e eficaz de tais programas é o que se espera, não só pelos recursos financeiros envolvidos, mas pela possibilidade de que ela venha a ser um instrumento fundamental para se alcançarem melhores resultados, e para proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles investidos, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o

desenho de novas políticas, desta feita mais consistentes, e voltadas à gestão pública mais efetiva.

Ou seja, quando se estabelecem a eficiência, eficácia e efetividade como medidas de desempenho da ação governamental, impõe-se criar meios para avaliar diferentes alternativas para se chegar a resultados equivalentes. Por mais que os progressos tenham contribuído de forma pontual na melhoria da qualidade da gestão, o Estado ainda não consegue atender aos anseios da sociedade como se espera (COSTA; CASTANHAR, 2003).

O PNAGE, tal como outros programas de cunho modernizante coordenados pelo governo federal, tem disponibilizado via financiamento externo e contrapartida da União e dos governos estaduais, volume considerável de recursos financeiros, aplicados em várias frentes, de forma fragmentada, com projetos e produtos que na maioria das vezes não dialogam entre si. Assim, ao invés de contribuir para um Estado que serve à sociedade e aos cidadãos, tem-se quase sempre um Estado que serve aos seus próprios interesses. No caso dos estados de AL, RN e SE, verificou-se que os recursos do Programa foram aplicados em alguns setores do governo estadual e em particular na melhoria da estrutura física, material e humana da secretaria estadual que o coordenou no âmbito do estado.

A contradição e a dicotomia entre controle e desempenho citada por Rezende (2004) evidenciam-se como pertinentes na análise dos aspectos que envolvem a concepção e a execução do PNAGE nas experiências dos estados pesquisados. Estes prometiam ampliar os instrumentos de monitoramento e avaliação para assim melhorar o desempenho da gestão pública estadual, mas o que de fato conseguiriam era ampliar os mecanismos de controle do gasto público a fim de alcançar uma maior eficiência.

A busca dessa melhoria implica a adoção da avaliação do desempenho dos programas públicos, o que enseja a possibilidade de avaliar o próprio desempenho do aparelho estatal. Ou seja, quando se estabelecem eficiência, eficácia e efetividade como medidas de sucesso da ação governamental, impõem-se criar também meios de avaliar diferentes alternativas para a obtenção de resultados equivalentes (COSTA; CASTANHAR, 2003; KETTL, 2003; REZENDE, 2004).

Verifica-se que, de acordo com os resultados da modernização na gestão estadual, tanto no caso do PNAGE como no caso do PNAFE, divulgados pelos relatórios do Programa, as metas foram alcançadas parcialmente, restringindo-se à busca pela eficiência da gestão na reestruturação organizacional e administrativa de alguns setores. Afere-se que, embora a

modernização seja imprescindível ao melhor funcionamento do setor público, os resultados gerados pelo PNAGE e por outras iniciativas de cunho modernizantes estão muito aquém dos esforços e investimentos que foram empreendidos, o que suscita o questionamento central e outras indagações subjacentes a este estudo: como a experiência de modernização da gestão com o PNAGE nos Estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe se efetiva no atendimento das metas previstas? Qual a contribuição (limites e possibilidades) do PNAGE para a gestão desses governos estaduais? Onde o PNAGE avança e onde ele erra?

O relatório final do PNAGE foi elaborado pela DN-PNAGE a partir dos componentes indicados na concepção do Programa, definidos pelo diagnóstico realizado em cada estado da federação e Distrito Federal. Os componentes serviram de base para a indicação dos projetos e ações desenvolvidos por cada ente. Buscou-se orientar a aplicação dos recursos com os investimentos na modernização da administração pública estadual de forma eficiente, eficaz e efetiva, focando nas necessidades prioritárias de cada ente. Cada estado indicou seus projetos e ações sem a obrigatoriedade de atender a todos os componentes do Programa.

Se por um lado à descrição das ações por componente possibilitou aos estados investimentos específicos nas áreas consideradas críticas, com a compra de equipamentos, consultorias para implantação de sistemas e capacitação dos servidores, por outro pulverizou a aplicação dos recursos em várias frentes, tornando-se pouco provável o alcance das metas previstas e de resultados efetivos e sustentáveis na direção da modernização institucional e administrativa.

O relatório final do PNAGE apresenta as metas executadas (ações e recursos financeiros aplicados) por cada governo estadual a partir dos relatórios de cada UCE - PNAGE. Descreve de maneira sucinta e pouco detalhada as metas realizadas pelos estados, quando da execução dos projetos vinculados aos seis componentes e o componente sete, que trata do papel de coordenação, integração, compartilhamento, monitoramento e avaliação, sob a responsabilidade da direção nacional do PNAGE.

Com base nesse relatório e obedecendo ao formato original dos quadros nele contidos, são analisados, nesta seção, os resultados dos governos estaduais de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe no que se refere aos componentes e subcomponentes; produtos; metas previstas; atividades; contribuições e benefícios alcançados; sustentabilidade dos resultados dos produtos gerados e justificativa pelo não cumprimento da meta e/ou alcance parcial dos objetivos pretendidos por cada ente.

Ressalta-se que as informações contidas no relatório final do Programa são genéricas, com pouco ou nenhum detalhamento sobre o conteúdo das ações executadas pelas UCE's. As justificativas dadas pelos estados pela não conclusão das metas previstas nos prazos determinados pelo Programa foram sempre vinculadas ao atraso nos repasses de recursos e demora nos processos licitatórios que em alguns casos inviabilizou a execução plena.

O componente 1 refere-se ao fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas (capacidade institucional) das administrações estaduais para melhorar a efetividade do sistema de planejamento e gestão das políticas públicas. Para isso financia atividades compreendidas nos seguintes subcomponentes: aperfeiçoamento da capacidade de formulação e implantação de políticas públicas; aperfeiçoamento da capacidade de seguimento, controle e avaliação de políticas públicas; aperfeiçoamento da capacidade de gestão plurianual por programas; e aperfeiçoamento da capacidade de coordenação das ações governamentais nos níveis geral, setorial e regional.

Nota-se que a ideia de modernização vinculada ao aperfeiçoamento da capacidade pressupõe um nível de organização da gestão já existente, o que contempla de forma mais específica à situação de estados maiores com estruturas capazes de formular e implantar políticas públicas e programas governamentais sem a interferência direta do governo federal.

Embora a estrutura política dos estados pesquisados não esteja diretamente ligada ao objeto desta tese, vale o registro pela implicação que esse espectro teria na efetividade das políticas públicas de gestão no âmbito da gestão estadual. No caso dos governos estaduais de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe a realidade demonstraria estruturas políticas arcaicas, marcadas ainda hoje pelo patrimonialismo, clientelismo e coronelismo, além das dificuldades administrativas e financeiras. Tais iniciativas de modernização dependem da coordenação do governo federal, com aporte de recursos e “pressão” política e administrativa para que as coisas aconteçam.

Sobre o assunto, Costa (2010) afirma que há mesmo fortes razões para supor que existem correlações estreitas entre desigualdades regionais, patrimonialismo, mandonismo local, clientelismo, política oligárquica, compadrio, pessoalidade, corrupção e mau atendimento nas repartições públicas. Mas nem sempre é possível explicitá-las, explicá-las e integrá-las a uma função, dada a complexidade das relações e a natureza descontínua de algumas dessas variáveis (COSTA, 2010, p.15).

Apesar dos problemas e dificuldades enfrentados pelos estados, a depender das equipes locais e do diálogo político-administrativo, a área de modernização, de forma geral, ganha mais espaço nas administrações estaduais (sensibilização, inquietação) a partir do PNAGE. Pelo menos é o que se percebe nos investimentos em planejamento estratégico implantado em áreas pontuais do estado e na ideia das soluções compartilhadas com modelos que já deram certo em outros estados, já em prática nas experiências de Alagoas, Sergipe e em parte no Rio Grande do Norte.

Os estados de Alagoas e Sergipe concentram as ações no subcomponente 1.1, com atividades que envolvem a elaboração e a implantação de planejamento estratégico em alguns setores do governo, a compra de equipamentos e a capacitação do quadro técnico. Nos demais subcomponentes apenas o Rio Grande do Norte apresenta de forma sucinta e pouco detalhada algumas ações que contemplam o subcomponente 1.2, de seguimento, controle e avaliação, e o subcomponente 1.4, de coordenação das ações governamentais nos níveis geral, setorial e regional.

No que tange à elaboração e execução de políticas públicas, os estados menores ainda carecem de ações mais contínuas para diminuir a forte dependência do governo federal. O PNAGE representa o pontapé inicial para a modernização e um quadro de necessidades amplas que dependem de uma continuidade para se tornarem de fato em perspectiva de mudança na gestão estadual, podendo assim diminuir as assimetrias entre os estados e a dependência total do governo federal.

O componente 2 trata do desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos. Para tanto financia as atividades nos seguintes subcomponentes: atualização da legislação de recursos humanos de acordo com as normas constitucionais vigentes; aperfeiçoamento da gestão e atualização das bases de dados de recursos humanos; aperfeiçoamento da capacidade de planejamento e implantação de políticas de gestão de recursos humanos e o aperfeiçoamento dos atuais modelos de gestão de recursos humanos.

Os estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe apresentam ações no subcomponente 2.3, que se refere à concepção e à implantação da política de recursos humanos e do programa de capacitação continuada com vistas a preparar melhor o servidor para atuar na gestão pública estadual. No diagnóstico feito para nortear a elaboração do PNAGE, quase todos os estados apontaram a área de recursos humanos como uma das que mais necessitaria de investimento, e ainda como um dos maiores desafios da gestão estadual, sobretudo para os estados pequenos, nos quais a dificuldade de recursos e a falta de

compromisso de gestores e políticos mantêm estruturas arcaicas com processos administrativos obsoletos, desmotivando ainda mais os servidores.

Os problemas na gestão de recursos humanos vão desde a ausência de uma política de recursos humanos que contemple uma melhor adequação do servidor ao seu trabalho até a modernização dos processos de trabalho, introduzindo-se novas metodologias e inovação, bem como um programa de capacitação que atenda às necessidades de reestruturação das carreiras na gestão pública e do cidadão.

O componente 3 tratou da modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos com a finalidade de aumentar a eficiência e a efetividade dos processos de gestão e controle das administrações públicas estaduais participantes do PNAGE. Buscou-se ampliar as ferramentas de controle sobre o gasto público e os custos operacionais e administrativos e para isso foram financiadas as atividades distribuídas nos seguintes subcomponentes: reestruturação de modelos organizacionais; modernização da gestão dos processos de logística (bens imóveis, provisionamento e convênios e contratos); desenvolvimento da capacidade de gestão de custos; modernização da gestão da memória administrativa; aperfeiçoamento dos processos de controle interno e sua vinculação com os processos de controle externo.

Nessa perspectiva o Programa repete a mesma lógica do PNAFE, quando mais uma vez pretende-se trabalhar com a dicotômica relação entre o controle da gestão estadual com vistas à redução dos gastos públicos e custos operacionais para o alcance de uma maior eficiência do sistema e a busca da efetividade para o atendimento das demandas do cidadão.

Do ponto de vista da gestão, alguns projetos, como o Espaço Cidadão de Alagoas, criado no início da década de 2000, precisavam ser redesenhados e modernizados no âmbito dos móveis e dos sistemas de TI para melhor integrar os órgãos que participam do espaço e assim atender de forma adequada ao cidadão. Outras iniciativas, como o redesenho das estruturas organizacionais das secretarias de Planejamento e de Administração, a compra de equipamentos e móveis, além do redesenho de processos administrativos integrados envolvendo as áreas de logística, custos, compra, frota, patrimônio, suprimentos, contratos e convênios, também precisavam ser revistas.

O que se verifica é que a modernização, no olhar dos gestores, restringe-se ao atendimento dos aspectos internos, pelas carências de anos sem os investimentos necessários para realizar os projetos do estado.

O componente 4 busca o fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação dos estados participantes do PNAGE. Com isso pretendia estimular a conduta ética dos servidores públicos e aumentar o controle social. Financiou as atividades distribuídas nos seguintes subcomponentes: aperfeiçoamento dos mecanismos/instrumentos de monitoramento da conduta dos servidores públicos e de divulgação de valores éticos (ouvidorias); fortalecimento das ouvidorias; aperfeiçoamento das ações e da articulação dos órgãos de controle geral (corregedorias); fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social; e avaliação sistemática da prestação de serviços ao público.

Nos dados analisados e nos quadros apresentados (anexos A e B) tem-se a noção, em certa medida, do descompasso desse componente em relação aos demais. No contexto dos estados pesquisados e por força da legislação vigente – que trata principalmente da transparência e obriga os entes ao seu cumprimento –, os investimentos foram direcionados prioritariamente aos órgãos de controle, com a criação e fortalecimento de ouvidorias geral e setorial, com a aquisição de móveis, equipamentos e sistemas de TI, melhorando-se os aspectos vinculados à dimensão de gestão na infraestrutura operacional de atendimento.

Entretanto, no que se referem aos subcomponentes que tratam da efetividade do sistema, os estados enfrentaram dificuldades de ordem política e administrativa para operacionalizá-los, o que torna o fortalecimento dos mecanismos de participação, controle social e avaliação sistemática da prestação de serviços ao público de saíões permanentes para a administração pública estadual.

O componente 5 trata da modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de Tecnologia de Informação, com a finalidade de aumentar a capacidade de gestão dos órgãos de planejamento dos estados e ainda melhorar a qualidade e a efetividade da informação. Busca-se ampliar a disponibilidade e confiabilidade das informações operacionais e gerenciais nas áreas de planejamento, gestão de recursos humanos, gestão de logística e avaliação de custos.

Para tanto, foram financiadas as atividades distribuídas nos seguintes subcomponentes: desenvolvimento da capacidade de gestão da informação e da Tecnologia da Informação; atualização do modelo de organização e gestão de Tecnologia da Informação; modernização do parque tecnológico; atualização dos bancos de dados e desenvolvimento de sistemas integrados de informação.

Este, sem dúvida, é o grande eixo do PNAGE, definido ainda na fase do diagnóstico, mobilizando a maior fatia dos recursos aplicados pelos estados. O desenvolvimento tecnológico, a globalização e as mudanças na legislação impelem as administrações públicas à atualização e modernização de estruturas e processos, com vistas ao alcance de maior eficiência e efetividade nas ações governamentais.

Os recursos oriundos do Programa serviram para redefinir políticas de TI dos estados e, em certa medida, para equipar e modernizar os parques tecnológicos que em alguns casos atuam com modelos ultrapassados de gestão da informação e da tecnologia. Com relação às ações para atualização do banco de dados e desenvolvimento de sistemas integrados de informação, os estados do Rio Grande do Norte e Sergipe realizaram algumas ações com vistas à implantação de sistemas que buscam ampliar e melhorar o processo de tomada de decisão, particularmente na folha de pagamento e patrimônio. Os investimentos realizados nessa direção podem ser considerados embrionários e distantes da real necessidade dos estados, que a cada ano apresentam problemas pela falta de mecanismos atualizados de acompanhamento, controle e transparência da folha de pagamento e do patrimônio, gerando prejuízos de ordem política e administrativa à administração pública estadual.

Sergipe avançou um pouco mais em relação aos demais estados em virtude da coordenadora da UCE ter formação na área de TI e conhecimento da área de Tecnologia da Informação do estado. De modo geral, o PNAGE permite alguns investimentos importantes na área de TI, principalmente no que se refere à gestão de processos, com a aquisição de alguns equipamentos mais atualizados, priorizando-se os órgãos de tecnologia dos estados, capacitação técnica e implantação de sistemas de TI. Todavia, esse esforço é motivado mais por exigências processuais do que, mais uma vez, pela falta de investimentos, e sucumbe na ausência de atualização, e por isso deixando de contribuir para a gestão estadual com avanços significativos no que tange à atualização do banco de dados e ao desenvolvimento de sistemas integrados.

O componente 6 trata do desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional capaz de promover e implantar um programa de mudança institucional nas unidades de planejamento e administração dos estados participantes. Para isso financiou as atividades distribuídas nos seguintes subcomponentes: desenvolvimento e sistematização de diagnósticos da cultura institucional; desenvolvimento de habilidades de gestão para mudança institucional; e implantação de instrumentos e mecanismos de indução e

de reconhecimento de mérito e desempenho individual e de equipe, bem como a avaliação institucional.

Nota-se que, conforme apresentado nos Quadros em anexo, as ações para a mudança da cultura institucional parecem não ter recebido a devida atenção dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe. Um sintoma de que os motivos que levam os estados a participar do Programa estão muito atrelados ao recebimento dos recursos para sanar problemas crônicos, pontuais e imediatos em determinadas áreas da gestão pública estadual, o que, por um lado, é importante, visto que sem esse aporte para a modernização os estados pequenos tendem a aprofundar as assimetrias em relação aos estados maiores e mais ricos, pela completa incapacidade de investir sem o apoio direto do governo federal. Por outro lado, o discurso modernizante inserido no Programa não se apresenta como caminho plausível para superar as diversas barreiras na contradição entre o discurso e as “velhas” estruturas que continuam vivas nesses contextos.

Alagoas registra no relatório apresentado um esforço embrionário que se entende mais como uma tentativa, denominado de “Programa de sensibilização e mobilização para mudança”, com informativos mensais e a coleta seletiva de lixo que não se concretizou, restando apenas como iniciativas em prol da mudança as comemorações de dia das mães, natal etc. No caso do Rio Grande do Norte, o programa de mudança foi implantado, mas pelos resultados gerados até a conclusão do PNAGE, conseguiu implementar algumas ações que contribuem mais para a sensibilização da equipe acerca da importância do processo de mudança institucional e menos na direção da concretização desse processo. Pela demora em aderir ao PNAGE, o estado de Sergipe apresentou pouco avanço em relação à mudança institucional.

Nesses termos, infere-se que a proposta de modernização contida no PNAGE não se efetiva enquanto iniciativa de mudança institucional. As ações desenvolvidas pelos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe representaram mais uma iniciativa de sensibilização para o processo de mudança, o que dependerá de decisão política e administrativa para os passos seguintes e a sua continuidade na gestão estadual.

Como os investimentos foram realizados em várias frentes, os recursos foram direcionados de maneira reativa para sanar problemas antigos de forma imediata, mantendo e até certo ponto reforçando as estruturas tradicionais e excessivamente burocratizadas desses estados.

O componente 7 refere-se ao apoio à cooperação em gestão de responsabilidade do governo federal, que buscou incentivar e fortalecer a cooperação e o compartilhamento de soluções entre os estados participantes do PNAGE. Nesse caso o MPOG apoiou e financiou as atividades vinculadas aos seguintes subcomponentes: capacitação para a gestão dos projetos/produtos; desenvolvimento e implantação de metodologias e sistemas para o gerenciamento, monitoramento e avaliação, formulação e implantação de soluções compartilhadas; replicação de soluções cooperadas; transferência de metodologia, conhecimento e tecnologia entre o governo federal e os estados participantes; elaboração de instrumentos dos ciclos de gestão; e realização de estudos e pesquisas para a modernização da gestão pública dos estados participantes do PNAGE.

De responsabilidade do governo federal, o componente 7 teria a finalidade de integrar e consolidar as ações e iniciativas inerentes ao processo de execução do Programa, cumprindo as exigências e orientações do BID. Nesse aspecto, a DN-PNAGE desenvolveu algumas ações de apoio, como a capacitação dos quadros técnicos dos estados participantes para o acompanhamento das diversas fases do Programa.

No caso dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe, verifica-se a implementação de algumas ações para adoção de soluções compartilhadas, sobretudo nas áreas de tecnologia, logística e gestão de pessoas. Entretanto, no que se refere aos sistemas de monitoramento e avaliação, estes ficaram restritos à avaliação em termos de controle financeiro do projeto. Com isso os avanços foram tímidos tanto em relação aos investimentos realizados quanto na ampliação dos instrumentos de monitoramento e avaliação para a efetividade no alcance das metas pretendidas.

Verifica-se como resultados das entrevistas certa convergência quando se referem à dimensão de gestão enquanto esforço para reestruturação organizacional e administrativa dos governos estaduais nos investimentos em grande monta direcionados para as reformas da estrutura física de alguns setores da gestão estadual, aquisição de equipamentos e móveis, consultorias para redesenho de estruturas e processos, a implantação de sistemas e capacitação dos servidores, atendendo parcialmente as necessidades de modernização do estado pela fragmentação e pulverização dos recursos em várias frentes.

A convergência também se confirma quanto à dimensão de gestão para a efetividade, que pouco avançou na perspectiva do alcance das metas pretendidas, principalmente pela pouca atenção dada ao monitoramento e avaliação.

É indiscutível que para os estados pequenos como Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe, respeitando-se as suas diferenças político-administrativas, as dificuldades para executar as ações do Programa foram enormes, a começar pelas contrapartidas de recursos financeiros, condição obrigatória, exigindo em alguns casos esforço político e administrativo para realocação.

Mesmo considerando que o PNAGE viabilizou empréstimo com 67% dos recursos não reembolsáveis, fator apontado como decisivo para a sua implantação, os problemas da gestão estadual foram evidenciados no endividamento pela escassez de recursos financeiros, ausência de equipe especializada e priorização do Programa com orientação política da gestão estadual para viabilizá-lo, disponibilizando a estrutura física, material e humana necessária.

Outro aspecto importante diz respeito à estrutura das UCE's dos estados pesquisados. Sob o argumento da falta de condições física, material e de pessoal para cuidar especificamente do Programa, implicaria a decisão de retirada da subcoordenadoria de monitoramento e avaliação da estrutura organizacional. Essa medida refletiria na tendência dos estados em atender prioritariamente os objetivos de gestão (estrutura e processos), o que, pela falta de instrumentos claros de monitoramento e avaliação, levaria à baixa capacidade de promover aprendizado institucional, melhoria do processo decisório e avaliação dos reais resultados, efeitos e impactos (efetividade) do Programa sobre a gestão pública estadual.

Pode-se dizer que o Programa atendeu parcialmente, uma vez que a relevância e a clareza dos resultados e impactos de um programa só devem ser identificadas com a criação prévia de uma sistemática de monitoramento e avaliação confiável, que permitiria aos gestores e à sociedade auferir relações causais entre seus produtos e ações e as transformações provocadas em uma determinada estrutura e contexto (ABRÚCIO; GAETANI, 2006; GUBERMAN; KNOPP, 2009).

No caso desses estados a necessidade de modernização ainda é algo pouco estimulado enquanto prática contínua no âmbito estadual. Prevalece a ideia de que a modernização é necessária e no caso desses estados dependeria, sobretudo, de motivação externa que viabilizaria o suporte financeiro, administrativo e político para a sua execução.

A metodologia do BID de orientar o programa de modernização dos governos estaduais brasileiros a partir de outras experiências estimularia o compartilhamento e a maior cooperação entre os estados. Entretanto, a metodologia também geraria excessivo controle

pela obrigatoriedade de cumprimento de um conjunto de regras e metas rígidas, o que provocaria medo das auditorias que aconteceriam.

O PNAGE representou um esforço na direção de uma maior conscientização sobre a importância da modernização do aparelho de Estado, porém, a ideia inicial de que se implantaria a mudança pela inovação com objetivos grandiosos (componentes do PNAGE) cede lugar a resultados pontuais e fragmentados de caráter incremental.

5 CONCLUSÃO

Com base nos dados apresentados nesta análise, reforça-se a tendência globalizante de que os problemas que muitos países enfrentam são comuns aos demais e para os quais também se poderão encontrar soluções semelhantes. Tal inferência tem favorecido a ideia de programas de apoio à modernização da gestão pública coordenados pelo governo federal e executados pelas administrações públicas estaduais e municipais, compartilhadas entre si e com outros países.

Assim, problemas como despesa pública elevada na economia, baixo nível de eficiência, eficácia e efetividade na administração pública, a falta de mecanismos mais efetivos de coordenação intergovernamental, intersetorial e de transparência e ainda o crescente nível de insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços prestados pela administração pública são problemas inerentes a quase todos os países, estados e municípios, particularmente, na realidade dos governos estaduais pesquisados.

Nesse sentido, nas últimas décadas têm-se evidenciado e estimulado a utilização do método comparativo nos estudos que visam à busca de soluções desses problemas comuns às nações, estados e municípios, a partir da criação de redes que visam trocar experiência. Tal atitude poderá ser bastante útil na construção de soluções que possam ser partilhadas e compartilhadas. A execução do PNAGE pelos governos estaduais de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe, demonstrou que as soluções compartilhadas estão acontecendo e precisam ser permanentemente estimuladas para garantir resultados mais consistentes em termos da modernização institucional e administrativa.

Outro aspecto importante na análise das entrevistas trata da capacidade de implementação das reformas pelas administrações públicas estaduais. Ainda hoje esses estados convivem com uma enorme desigualdade em relação aos demais governos estaduais no que se refere à capacidade de formular e implantar as reformas. O estudo realizado entre 2003 e 2004, diagnóstico que serviu de pano de fundo para a elaboração do PNAGE revelou a existência de vários governos estaduais atrasados em termos de reforma administrativa. Mais do que isso, revelou as dificuldades de ordem financeira e de pessoal desses estados para conduzir a modernização necessária ao atendimento dos anseios de eficiência, eficácia e efetividade.

De fato, as disparidades socioeconômicas e, sobretudo, de qualidade de gestão das administrações estaduais realçam a necessidade de forças indutoras de mudança. No caso dos governos estaduais pequenos isso ficou evidente, pela falta de recursos financeiros, materiais e humanos voltados a este fim, vontade política e a dificuldade de conduzir um processo de reforma administrativa sem a indução e coordenação do governo federal. Entretanto, a forma como essas mudanças são pensadas e executadas, a maioria delas por decreto e cujos princípios ainda resguardam o paradigma tradicional da administração com pouca inovação, reforçando-se as assimetrias, dando a ideia de impotência para as mudanças mais duradouras e sustentáveis.

Na presente seção apresentam-se as conclusões desta tese, enfatizando-se a análise a partir da construção do marco teórico da investigação e das dimensões trabalhadas de gestão e efetividade na experiência dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe com o PNAGE, para responder ao problema de pesquisa formulado pela tese.

Trata-se inicialmente do campo da administração pública e da reforma do aparelho de Estado via programa de modernização voltado às administrações públicas estaduais, bem como das dimensões de gestão e efetividade à luz da experiência do PNAGE de um modo geral e abrangente e posteriormente na experiência dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Parte-se da suposição de que é necessário mudar a estratégia de modernização do aparelho estatal brasileiro e modernizar a forma de se proceder à modernização da gestão. Isto porque a forma como os diversos projetos e programas com esse enfoque são concebidos e executados padecem dos mesmos males os quais pretendem exterminar, gerando a dicotômica situação de processos modernos operando em estruturas obsoletas e arcaicas, gerando-se resultados aquém dos pretendidos.

Com relação aos resultados alcançados pelo PNAGE na modernização da gestão pública dos governos estaduais brasileiros, o caminho a ser percorrido ainda se descortina como sendo longo e desafiador. Isso não somente porque ainda há muito a fazer, mas porque o que vem sendo feito padece de algumas das mesmas deficiências, incorre em alguns dos mesmos erros, contém algumas das mesmas lacunas da gestão pública que objetivam modernizar.

Outro aspecto que corrobora com o esforço de modernização do aparelho de Estado e merece registro refere-se à reformulação da metodologia do GESPÚBLICA que tem se aproximado de redes de gestão como o CONSAD e o Fórum Nacional de Secretários de Administração das Capitais (FONAC). Considera-se que a rede nacional da gestão pública, mais abrangente, apresenta melhores resultados a partir da indução de sub-redes que congreguem atores importantes. Os canais de divulgação da metodologia têm sido ampliados utilizando-se vídeos para capacitação dos participantes em conceitos básicos de gestão, publicações em revistas técnicas e jornais de grande circulação (MPOG, 2009, 2014).

Durante o PNAFE, a metodologia do GESPÚBLICA foi utilizada por algumas secretarias estaduais de Fazenda por adesão, com vistas à melhoria na qualidade dos serviços públicos, capacitando seu corpo técnico para definir e operacionalizar indicadores para o monitoramento e avaliação do desempenho. Apesar do esforço, a utilização de indicadores de desempenho apresentou-se como obstáculo pelos coordenadores das UCE's na avaliação final do Programa.

No campo da administração pública salienta-se a discussão em torno da governança pública, o que remete, num primeiro momento, à visão do modelo gerencial na perspectiva de algumas características como o controle dos gastos, eficiência e ênfase nos resultados presentes na base de elaboração da estratégia de modernização do governo federal, e também o debate atual acerca do pós-gerencialismo que, segundo os autores pesquisados, indica o aprimoramento do modelo gerencial com ênfase em transparência, *accountability*, efetividade e controle social.

Em relação ao interesse de reformar o aparelho de Estado a partir do esforço de programar políticas públicas de gestão através de iniciativas de modernização das administrações públicas, particularmente nos governos estaduais, os avanços foram pontuais e mais relacionados ao processo (gestão). Tal realidade favoreceu em parte a eficiência, na medida em que proporcionou alguns investimentos em aquisição de equipamentos e móveis, implantação de alguns sistemas, modernização de estruturas e processos, além da capacitação

de servidores em setores importantes como o de Tecnologia da Informação, logística e custos. Não obstante, verifica-se pouca atenção à efetividade, haja vista a baixa valorização dada pelo PNAGE à ampliação e institucionalização dos mecanismos e instrumentos de avaliação, transparência e controle social.

Do ponto de vista da estrutura organizacional o PNAGE apresentou alguns aspectos considerados inovadores, como a participação de vários entes públicos e privados como coexecutores do Programa, o que contribuiu de forma decisiva para a disseminação, no âmbito do Estado, da necessidade de modernizar o setor público.

Os avanços do Programa foram pontuais e constatados pelos entrevistados, principalmente no atendimento de algumas necessidades de gestão na reestruturação organizacional e administrativa. Quando comparado com outras iniciativas de modernização, como é o caso do PNAFE, esses avanços foram pontuais, fragmentados e na mesma direção, reforçando-se as assimetrias já existentes entre os estados.

Embora o PNAGE, na sua proposta, dissemine a ideia de ser diferente, procurando atuar de forma mais ampla envolvendo vários órgãos da administração pública estadual, sua formulação e execução repete a mesma lógica de outras iniciativas de programas de modernização.

Verifica-se na execução pelos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe que o Programa parece insistir no mesmo caminho de mudança por decreto de cima para baixo, tratando o desigual como igual, sem atentar para as especificidades de cada ente. É relevante observar ainda o pouco envolvimento político e a crença no “milagre” administrativo com ênfase demasiada nos aspectos quantitativos que caracterizam a chamada burocracia gerencial, ou seja, a eficiência e o controle de resultados baseados em metas financeiras definidas pelas exigências do BID e CEF, como pode ser visto na planilha de acompanhamento das metas de cada governo estadual (SIGPNAGE), em detrimento dos aspectos qualitativos pouco valorizados na direção da efetividade do Programa.

As dificuldades enfrentadas pelos estados pequenos na operacionalização das metas do PNAGE tornaram-se evidentes quando comparadas com estados maiores como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, entre outros, no que tange à disponibilidade de estrutura material e de pessoal para o cumprimento dos objetivos do Programa.

No âmbito dos estados de AL, RN e SE a equipe responsável pela execução do PNAGE tem outras atribuições na secretaria, o que torna a sua execução difícil e desgastante

e explica de certa forma resultados limitados e acanhados, com projetos executados parcialmente e recursos devolvidos. Em função do acúmulo de atribuições, a equipe responsável pelo Programa dedicou-se prioritariamente às prestações de contas, visando cumprir as exigências legais estabelecidas pelo BID e assim não correr o risco de ter as suas contas rejeitadas nas auditorias, criando-se um problema político e administrativo para o estado.

A separação entre as dimensões de gestão e efetividade proposta por esta tese foi interessante para expressar de forma mais clara e detalhada a análise das contribuições e limites do Programa no âmbito dos estados de AL, RN e SE. O PNAGE representou para esses estados uma possibilidade concreta de receber recursos financeiros para viabilizar projetos de reestruturação administrativa, que há muito necessitavam de investimentos, o que resultou em avanços imediatos na gestão de processos, com o redesenho de muitos deles e a capacitação das equipes voltadas aos aspectos laborais.

Verificou-se, pelas dificuldades internas apresentadas pelas UCE's dos estados pesquisados durante a execução do Programa que, de forma deliberada ou por orientação política, foram privilegiados os esforços para as mudanças nas estruturas e processos, de caráter mais imediato, procurando sanar problemas antigos, em detrimento da efetividade, o que exigiria esforços na direção de ações governamentais mais contínuas e sustentáveis, com o propósito de modernizar e melhorar a qualidade da gestão pública estadual.

Constatou-se também que, no contexto do PNAGE, o monitoramento e avaliação do desempenho de programas governamentais de cunho modernizantes não recebeu a atenção devida por parte dos governos estaduais, em particular naqueles pesquisados. Estes estados limitaram-se ao uso da planilha SIGPNAGE, instrumento de monitoramento e avaliação das metas físicas e financeiras do Programa. Nesse aspecto, o monitoramento e a avaliação ficaram restritos ao acompanhamento do progresso das ações em termos quantitativos, e continuam sendo um dos grandes desafios na execução dos programas de modernização pela gestão pública, particularmente na esfera estadual. Por serem elaborados e focados prioritariamente nas metas físicas e financeiras, restringem a efetividade na avaliação qualitativa dos resultados gerados pelo Programa, ora pela falta de capacitação do quadro técnico, ora pelas mudanças políticos-institucionais que ocorrem a cada eleição.

O PNAGE é fortemente influenciado pela metodologia de orientação do BID, que leva em conta experiências de melhoria da qualidade na gestão pública em outros estados e nações e se apresenta como fundamento na construção de uma visão política e administrativa da

necessidade de modernizar a gestão pública brasileira. Ou seja, dissemina-se na aplicação da metodologia do banco uma ideologia que não privilegia os interesses locais.

Assim, a efetividade não está representada nos resultados, principalmente pela conotação do PNAGE, de ser mais administrativo e menos político no sentido da amplitude e profundidade do discurso modernizante. Mais uma vez o Programa repete a receita de programas anteriores como o PNAFE que, na época, representou um esforço para modernizar as secretarias estaduais de Fazenda e consumiu grande montante de recursos, concentrando-se, todavia, na superficialidade das necessidades da Fazenda estadual, gerando resultados pífios e sem sustentabilidade, devido à falta de diálogo político-administrativo. Uma prova disso é o visível sucateamento de setores das secretarias de Fazenda e a desmotivação do pessoal técnico.

Na prática, o que se verifica é que os avanços não foram suficientes para superar ou diminuir as assimetrias entre as administrações públicas estaduais. Os erros na elaboração e execução dos programas de modernização têm sido recorrentes e seguem a mesma lógica. Sob o falso pretexto de tratar o desigual como igual utilizam a mesma régua, aprofundando os problemas. Disponibilizam grandes volumes de recursos financeiros que sanam em parte problemas de gestão no plano das aquisições de equipamentos e sistemas gerenciais, capacitação, e a reorganização da estrutura organizacional e dos processos de trabalho, gerando resultados pontuais, fragmentados e descontínuos, não sendo analisados e avaliados para a correção de curso em programas futuros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Edição Especial Comemorativa, p.67-87, 2007.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro 39(2), p. 401-420, mar./abr. 2005.

ABRUCIO, L. F. O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Ed. Massangana, p.161-198, 1999.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente, In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV,173-199,1998.

_____. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.10, p.1-50, 1997.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: **CONSAD. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: CONSAD, 2006.

ALAGOAS. **Lei ordinária nº 6.721 de 04 de Abril de 2006**. Institui a Unidade de Coordenação Estadual, subordinada, administrativamente, à Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLANDE), 2006.

ALA-HARJA, MARJUKKA; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 4, out./dez., p. 5-59, 2000.

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, ano 54, nº 3, p. 29-46, 2003.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE - BR**. Rio de Janeiro, v.10, p. 1-19, mar.2012.

ARGYRIS, C. **Enfrentando defesas empresariais**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

ARRETICHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabete Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais**. São Paulo: IEE, p. 29-39, 2001.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta de Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. (orgs.).

Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Brasília, 2007. **Manual de execução do PNAGE.** Fase1. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/pnage/manuais_doc/080708_MD_manExec_manual.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2014.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Brasília, 2005. **Regulamento operacional do PNAGE.** Disponível em:<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/pnage/manuais_doc/080700_MD_RegOp_programa.pdf > Acesso em: 22 jun. 2014.

BARRETT, Pat. Achieving better practice corporate governance in the public sector. Australian National Audit Office. Canberra, jun.2002. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/> >. Acesso em: 8 out. 2013.

BARZELAY, Michael. **The new public management:** a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. London, 2000.

BARZELAY, Michael. **Research on public management policy change in Latin American region:** conceptual framework, methodological guide and exemplars. Washington, DC: IADB, 2001.

BENTO, Leonardo V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BEVIR, Mark. **Democratic governance.** New Jersey: Princeton, 2010.

BEVIR, M.; RHODES R. A. W. **A Decentered theory of governance:** Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. Institute of Governmental Studies, mar. 2001.

BEZERRA, Douglas M.; FERNANDES, Antonio Sérgio A. A conjuntura isomórfica das reformas administrativas nos estados brasileiros. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas (RP3)**, Edição nº 1, p.63-84, jul.2013.

BOVAIRD, Tony; LOEFFLER E. Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking “good local governance”, **International Review of Administrative Sciences** 68(1), p. 9–24. *Governance International* (2002) URL. Disponível em: <<http://www.govint.org>. > Acesso em: 18 set.2013.

BOVAIRD, Tony; LOEFFLER E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n.3.p. 313–328, 2003.

BRASIL. **Constituição 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil.1988. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>Acesso em: 17 out. 2013.

BRASIL. **Constituição 1988. Art.165:** Dispõe sobre o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 mai. 2014.

BRASIL. Presidência da República: **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 11 nov. 2014.

BRASIL. Presidência da República: **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) e o seu comitê gestor, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm> Acesso em: 19 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República: **Decreto de 17 de março de 2009** institui o ano de 2009 como “ano nacional da gestão pública”. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-03.3506681223/decreto_-_ano_da_gestao_publica.mht/view> Acesso em: 10 mai. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional / TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.** 3ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog). Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>> Acesso em: 15 out. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter K. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 7ed. Rio de Janeiro, Editora: FGV, 2006.

_____; _____. **Democracy and public management reform.** Oxford: Oxford University Press, 2004.

CAIDEN, Gerald E. **Administrative reform: proceed with caution.** International Journal of Public Administration, 22 (6): 815-832.1999.

CARVALHO, A. G. de. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração,** São Paulo, v. 37, n. 3, p. 19-32, jul./set. 2002.

CARVALHO, José Murilo; FRANÇA, Célio. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. **Revista de Administração Pública,** v. 20, n. 3, p. 3-26, 1986.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: **EnANPAD, 2006, Anais eletrônicos...** Salvador: EnANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>> Acesso em: 18 jan. 2013.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). Documento aprovado na **XI Reunión Ordinaria Del Consejo Directivo Del CLAD**. Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 nov. 2010.

CERQUEIRA, Lucas S. et al. Auditoria operacional em programas de governo no Tribunal de Contas do Estado da Bahia: perspectivas e possibilidades. **ReAC - FAT**, Feira de Santana – Ba, v.5, n.3, p.22-42, set./dez. 2013.

(CIPFA) THE CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE & ACCOUNTANCY. Disponível em: < <http://www.cipfa.org/> > Acesso em: 12 out. 2014.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

COSTA, Frederico L. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.5, n.37, p. 969-92, set./out. 2003.

COTTA, Tereza C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun.1998.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**. Brasília: Editora UnB, 1981.

DAHL, Robert A. The science of public administration: three problems. **Public Administration Review**, v. 7, nº 1, 1947.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Dados** 38(3), p.29-49, 1995.

FADUL, Élvia Mirian C; SILVA, Mônica de A. M. **Limites e possibilidades disciplinares da administração pública e dos estudos organizacionais**. RAC, Curitiba, v.13, n.3, art.1, p.351-365, jul./ago. 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.20, n.59, p.97-109, out. 2005.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora UNB/ENAP, 1999.

FERREIRA, A R. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. In: XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD sobre la

reforma del Estado y de la administración pública, 2009, Salvador. **Anais: Documentos**, Salvador: Brasil, 2009.

FERREIRA, Roberto do N. et al. Governança pública: transparência, controle e *accountability* sob a ótica da teoria do agente. **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL**, IV, Lavras - MG, maio, 2010.

FONTES FILHO, Joaquim R.; PICOLIN, Lidice, M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro 42(6), p. 1163-88, nov./dez. 2008.

FREITAS, Carlos Alberto S.; SILVA, Artur Adolfo C. **Avaliação de programas públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005.

GARCIA, Ronaldo C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: IPEA, jan. 2001.

GARNIER, Leonardo. Informe de Conclusiones. Área Temática: Fortalecimiento de la cooperación y la coordinación gubernamentales. **X Congreso Internacional Del CLAD**, sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Santiago, Chile, 2005.

GARSON, G. D.; OVERMAN, S. **Public management research in the United States**. New York: Praeger Publishers, 1983.

GHELMAN, S. Adaptando o *balanced scorecard* aos preceitos da nova gestão pública. Rio de Janeiro: UFF, 2006. Disponível em: http://repositorios.inmetro.gov.br/bitstream/10926/647/1/Ghelman_2006.pdf> Acesso em: 15 mai. 2014.

GOMES, Eduardo G.M. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise a luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo, 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração). EBAPE/FGV, São Paulo, 2009.

GOMES, R. C.; MARTINS, H. F. Tendências e perspectivas da administração pública no Brasil. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas (RP3)**: edição nº 1, p.30-62, jul. 2013.

GRAU, Nuria C.; BOZZI, Sonia O. Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación em América Latina. Banco Mundial e CLAD, 2008. **Documentos Estúdios de Casos del CLAD**, n. 3, 2008.

GRIN, E. J.O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA): os nexos com a trajetória de políticas prévias e com a administração pública gerencial. In: EnANPAD, 2013, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: XXXVII EnANPAD, 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1576.pdf> Acesso em: 12 mai. 2014.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a

experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 2, p.76-99 jul./dez. 2011.

_____.; _____. Modernizando a modernização da gestão: o que a experiência do PNAGE nos ensina. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2009, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/02/MODERNIZANDO-A-MODERNIZA%C3%87%C3%83O-DA-GEST%C3%83O-O-QUE-A-EXPERI%C3%8ANCIA-DO-PNAGE-NOS-ENSINA.pdf>> Acesso em: 21 jun. 2014.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco; SENDIN, Lília. [RE] Pensar, [RE] Agir, [INTER] Agir: a trajetória do PNAGE no Estado do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III, 2010, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_31/a_trajetoria_do_pnage_no_estado_do_rio_de_janeiro.pdf> Acesso em: 14 fev. 2014.

HAGGARD, Stephan. A reforma do Estado na América latina. In: LANGONI, Carlos (Org.). **A nova América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

HAQUE, M. S. Governance and bureaucracy in Singapore: Contemporary reforms and implications. **International Political Science Review**, v.25, n. 2, p.45-68, 2004.

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoría de la organización para la administración pública**. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. Fondo de Cultura Económica, 1999.

HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora, UNB, 2010.

HOOD, Christopher. The new public management in the 1980s: variation on a theme. **Accounting Organizations and society** 20(3), p.3-19, 1995.

IMAS, Linda G. M.; RIST, Ray. **Road to results: designing and conducting effective development evaluations**. Ottawa: IPDET. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Banco de dados dos Estados**, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>> Acesso em: 10 fev.2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Governança corporativa**. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/userfiles/3.pdf>> Acesso em: 12 mai. 2013.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York, 2001. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/Study_13_Governance.pdf> Acesso em: 14 jun. 2013.

JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p.137-160, abr./jun.2005.

JENSEN, M.; MECKLING, W. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 3, p.41-48, 1994.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-99, mai./jun. 2006.

KLERING, Luis. R. PORSSE, Melody de C. S. GUADAGNIN, Luis A. **Novos caminhos da administração pública brasileira**. Análise (PUC/RS), Porto Alegre; v.21, n.1, p.4-17, jan./jun. 2010.

KOOIMAN, Jan. et al. Interactive governance and governability. **The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, v.7. n.1, p.1-11, 2008.

LYNN, Laurence E. **Public management: old and new**. London: Taylor & Francis e-Library, 2006.

MARCONI, N.; LEVY, E. A gestão das burocracias estaduais. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (org.). **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**, II, p. 27- 48, 2010.

MARINI, C. A emergência da nova gestão pública. **Cadernos da Fundação Luiz Eduardo de Magalhães**, Salvador: FLEM, 2003. Disponível em:
<<http://www.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFlem7-VersaoCompleta.pdf>>
Acesso em: 10 jun.2012.

MARTINS, Humberto F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. São Paulo, 2003. 257 f. Tese (Doutorado em Administração Pública). EBAPE/FGV, São Paulo, 2003.

_____. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: PRESTES MOTTA, Fernando C.; CALDAS, Miguel P. (orgs.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília: nº 8, 1998.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública Comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, 42(1), p. 61-82, jan./fev.2008.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006.128 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MENDES, Francisco A. H. Governança corporativa no setor público: análise do conceito e um estudo de caso no Banco Central do Brasil. **Revista de Gestão Pública**. Brasília, vol.2, nº 1, p.5-21, jan./jun. 2008.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília, 1995: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 23 jan.2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): **Programa Gespública**: modelo de excelência em gestão pública. Brasília, 2014. Versão1/2014. Disponível em:< <https://conteudo.gespublica.gov.br/pasta.2014-06-12.8013949452/Modelo%20de%20Excelencia%20em%20Gestao%20Publica%202014%20vs%2005062014.pdf> > Acesso em: 12 nov. 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): **Relatório de progresso do PNAGE**, 2013a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/plan/Pnage/PNAGE_RELATORIO_PROGRESSO_1_2013.pdf> Acesso em: 08 nov. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): **Relatório final do PNAGE**: Cumprimento de Objetivo Consolidado, 2013b. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/plan/Pnage/PNAGE_RELATORIO_CUMPRIMENTO_OBJETO.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): **Quadro IV- Demonstrativo de gastos por componente do PNAGE**, 2013c. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/plan/Pnage/PNAGE_QUADROS_IV_Demonstrativo_Gastos_Componentes.pdf> Acesso em: 12 mar.2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): Comunicado nº 05/2012. **Ata da reunião do Colegiado Técnico Consultivo – CTC**. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/pnage/manuais_doc/2012/120130_Comunicado_05.pdf > Acesso em 18 de ago.2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): Comunicado nº 07/2012, **Sistemas de compras eletrônicas permitidas pelo BID, modalidade de ARP e novo formulário de encaminhamento de documentos**. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/comunicados_seges/comunicado_seges_07_120417.pdf> Acesso em: 12 jul.2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): Comunicado nº 08/2012, **esclarecimentos sobre Pregão Eletrônico (PE) e Adesão a Registro de Preço**

(ARP). Brasília, 2012c. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/comunicados_sages/comunicado_seges_08_120502.pdf> Acesso em: 16 jul.2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): **Relatório de Progresso do PNAGE**. Brasília, 2012 d. Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/pnage/cumprimento_meta_s/2012/121025_rel_progresso_1sem2012_PNAGE.pdf > Acesso em: 19 out.2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): **Manual de Execução do PNAGE**. Brasília, 2010. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/pnage/manuais_doc/110120_ManExec_PNAGE_13Dez2010.pdf> Acesso em: 10 jul. 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): **Programa Gespública**: modelo de excelência em gestão pública. Brasília, ciclo 2008 /2009. Documento 1/2009. Disponível em:

<http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2009-05-06.4492662834/agendas_de_gestao/ferramentas_de_gestao/forum/arquivos/documento_referencia2009_29abr.pdf> Acesso em: 19 fev. 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): Cartilha de execução do PNAGE. **Informações Básicas sobre a UCE**. Brasília: MPOG, 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG): **Instrumento para avaliação da gestão pública**. Brasília, 2005. Disponível em

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2006/06_PPA_Aval_cad21_MP.pdf> Acesso em: 20 jun.2014

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53, n.1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da administração pública**: eficiência, eficácia e efetividade. São Paulo: FUNDAP, 1990.

NADER, Rosa Maria. A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados: o caso do Governo Federal Brasileiro. In: **CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD**, X. 2005. Disponível em: < <http://www.clad.org> > Acesso em: 18 mai. 2013.

NOBRE, Anna Cláudia dos S. Modernização da gestão pública: o caso do PNAGE-RN. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III. 2010, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em:

<http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_31/modernizacao_da_gestao_publica_desafios_e_perspectivas_do_pn_age_rio_grande_do_norte.pdf> Acesso em: 15 jul. 2014.

OSBORNE, S. P.; GAEBLER. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Jr. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Estudos econômicos da OCDE**: Brasil, 2005, OCDE. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio; RODRIGUES, Silva. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações e Sociedade**, v.15, n.46, p. 39-55, jul./set. 2008.

PINHO, José Antonio G. Reforma do aparelho de Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**. v.5, n. 12, p. 59-79. mai./ago. 1998.

PÓ, Marcos Vinícius; PRADO, Otávio. Desafios na definição do campo da administração pública: identidade, questões, referenciais teóricos, métodos e cientificidade. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II EnAPG, 2006, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: EnAPG, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG355.pdf > Acesso em: 10 fev.2014.

POLLITT, Christopher. **Joined-Up government**: a survey political studies review vol.1. 2003.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo – Weberian State. Third edition, OXFORD: University Press, 2011.

_____.; _____. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, ano 53; n. 3, p.7-31, jul./set. 2002.

RAPPAPORT, A. New thinking on how to link executive pay with performance. **Harvard Business Review**, mar. / abr., p. 91-101, 1999.

REVISTA PNAFE É REALIDADE. Brasília: Ministério da Fazenda, 2006. Edição Única. Disponível em: < <http://www.ucp.fazenda.gov.br/pnafe/RevistaPnafeRealidade3.pdf>.> Acesso em: 10 jul. 2013.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RICHARDSON, Robert J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 301 de 08 de julho de 2005**. Institui a Unidade de Coordenação Estadual (UCE), subordinada, administrativamente, à Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SEARH). Disponível em <www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao//Lei%20Comp.%20301.pdf> Acesso em: 12 nov. 2013.

RHODES, R. **Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.** Buckingham: Open University Press, 1997.

ROBICHAU, R. W. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories and debates. **The Policy Studies Journal**, vol. 39, n. 1, p. 113-131, 2011.

RUA, Maria das Graças. O uso dos indicadores para o monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos públicos. In: SMAAS – Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte. **Monitoramento e avaliação da política de assistência social de Belo Horizonte: sistema de indicadores.** Belo Horizonte, 2007.

_____. **A avaliação no ciclo da gestão pública.** Brasília: ENAP, 2004.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Jorge F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em questão.** Ed. Unijuí, ano 11, nº 22, p.35-61, jan./abr. 2013.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA (SAEB). **Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNAGE-BA.** SAEB, Salvador, 2011. Disponível em: <<http://www.saeb.ba.gov.br/ProgramaInternaView.aspx?pagina=pnage&interno=pnagemonitoramento>> Acesso em: 19 set. 2014.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE ALAGOAS (SEPLANDE-AL). **Relatório final do PNAGE-AL,** 2013.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DE SERGIPE (SEPLAG-SE). **Relatório final do PNAGE-SE,** 2013.

SHEPHERD, Geoffrey; VALÊNCIA, Sofia. Modernizando a administração pública na América latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**, v.20, n.3, set./dez.1996.

SILVA, Ricardo T. **Eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação.** Brasília: IPEA, 2002. 297p. Relatório técnico.

SIMIONE, Albino A. A Modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, 48(3), p. 551-570, mai./jun. 2014.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, Antonio Ricardo de. Revisitando o planejamento no Brasil: em análise as experiências brasileiras. In: GRASEL, Dirceu e SOUZA, Antonio Ricardo de. **Gestão pública e desenvolvimento econômico no Brasil: perspectivas nacional e regional.** Cuiabá/MT: Ed. UFMT, 2005.

_____. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na ANEEL E ANATEL.** Salvador, 2007. 245f. Tese (Doutorado em Administração). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.

SOUZA, Celina. Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n° 4, p. 43-61, 1998.

SUBIRATS, J. Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. **Ekonomiaz**, n° 26, p.144-149, 1993.

THOENIG, Jean-Claude. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 9-36, 2007.

TIMMERS, Hans. Government governance: corporate governance in the public sector, why and how? In: **9th Fee Public Sector Conference**, 2000, Netherlands. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf.> Acesso:15 jun. 2013.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TREVISAN, Andrei P.; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro 42(3), p. 529 -550; maio./jun. 2008.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS (UNICAMP). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários**. Relatório Final. Campinas, 1999.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUZA, Rômulo. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, (1), p. 20-37 Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011.

VASCONCELOS, Evandro F. PNAGE: uma visão geral dos resultados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III, 2010, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_35/pnage_uma_visao_geral_dos_resultados.pdf.> Acesso em: 12 jan. 2014.

VEDUNG, Evert. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation Connections**, p. 4-5, 2012. Disponível em < www.europeanevaluation.org.> Acesso em: 12 mar. 2012.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1971.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da Burocracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
WILLIAMSON, Olivier E. **The economic institutions of capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. New York: The Free Press, 1985.

_____. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.

WORLD BANK. **Governance and development.** Washington: The World Bank, 1992.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZYLBERSZTAJN, D. Novas dimensões do conceito de governança corporativa. **Newsleter IBGC**, São Paulo, mar./abr. 2003.

ANEXO A - Quadro de metas, componentes e subcomponentes do PNAGE - UCE – AL.

Quadro 18: Quadro de metas, componentes e subcomponentes do PNAGE - UCE – AL

Componentes / Subcomponentes / Produtos	Projeto (UF)							
	Meta(s), Indicadores e quantitativos físicos definidos no Projeto			Até o 1º Semestre de 2012 (resultado acumulado)	Até o 2º Semestre de 2012 (resultado acumulado)	Progresso até o 1º semestre de 2012 (%) (E/B *100)	Progresso até o 2º semestre de 2012 (%) (F/B*100)	
	Quantitativo da Meta	Descrição da Meta	Indicador	Quantitativo <i>(podem aqui ser indicados também os resultados de aplicações de recursos fora do PNAGE, desde que tratem de cumprimento de metas especificamente definidas para os componentes e, se referirem a ações e produtos continuados e sustentáveis)</i>	Quantitativo <i>(podem aqui ser indicados também os resultados de aplicações de recursos fora do PNAGE, desde que tratem de cumprimento de metas especificamente definidas para os componentes e, se referirem a ações e produtos continuados e sustentáveis)</i>			
PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL – IMPACTO: Melhorar a eficiência do gasto público	6	5% de redução nas despesas de pessoal sobre o investimento público	$[(Despesas\ de\ pessoal\ sobre\ investimento\ publico\ no\ Ano\ 1 / despesas\ de\ pessoal\ sobre\ investimento\ publico\ no\ ano\ 0) - 1] \times 100$ $(((DP1/IV1)/(DP2/IV2)) - 1) \times 100$	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, os números que deram origem a este resultado. Fazer os cálculos individualizados por Estado. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, os números que deram origem a este resultado. Fazer os cálculos individualizados por Estado. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	
	27	27 governos subnacionais apoiados	Nº de governos subnacionais apoiados	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, os números que deram origem a este resultado. Listar os Estados apoiados. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, os números que deram origem a este resultado. Listar os Estados apoiados. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	
PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL – OBJETIVOS GERAIS: Capacidade de planejamento das Secretarias Estaduais de Planejamento fortalecida; Capacidade de gestão e administração pública das Secretarias Estaduais de Gestão e Administração fortalecida; Mecanismos de cooperação interinstitucional fortalecidos.	100	100% da despesa prevista pela Lei Orçamentária Anual executada (precisão do planejamento)	(Execução da despesa do ano / Previsão da despesa na LOA do ano) X 100	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, os números que deram origem a este resultado. Fazer os cálculos individualizados por Estado. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, os números que deram origem a este resultado. Fazer os cálculos individualizados por Estado. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	
	16	Relação gastos de investimentos/gastos correntes = 16% Data base – 2009 = 14%	(Gastos de Investimento / gastos correntes) X 100.	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, os números que deram origem a este resultado. Fazer os cálculos individualizados por Estado. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, os números que deram origem a este resultado. Fazer os cálculos individualizados por Estado. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	
	27	27 soluções compartilhadas/disponibilizadas entre Estados.	Nº de soluções compartilhadas/disponibilizadas entre Estados.	Quantificar indicador. Listar, no campo Justificativas, abaixo desta planilha, as soluções compartilhadas, suas origens e destinos. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Quantificar indicador. Listar, no campo Justificativas, abaixo desta planilha, as soluções compartilhadas, suas origens e destinos. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	
Componente: 1. FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27	27 sistemas de planejamento revisados e/ou implantados	Nº de sistemas de planejamento revisados e/ou implantados	Indicar o quantitativo dos sistemas de planejamento revisados e/ou implantados no Estado e listá-los, no campo Justificativas, abaixo desta planilha. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA UCE.	Indicar o quantitativo dos sistemas de planejamento revisados e/ou implantados no Estado e listá-los, no campo Justificativas, abaixo desta planilha. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA UCE.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais. CAMPO A SER PREENCHIDO PELA DIREÇÃO NACIONAL.	
Subcomponente 1.1. Aperfeiçoamento da capacidade de formulação e implantação de políticas públicas								
1.1.1 - Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual definido e implantado.	4	Indicar a Descrição da Meta e/ou o Projeto, para este produto.	Anotar o respectivo indicador para a meta deste produto.	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, e/ou no campo Justificativas ao final desta planilha, os números e/ou ações que deram origem a este resultado.	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, e/ou no campo Justificativas ao final desta planilha, os números e/ou ações que deram origem a este resultado.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais.	
Capacitação	3	Viagem de Intercâmbio Técnico e Seminários de Mobilização e Validação	Quantidade de visitas técnicas e Seminários efetuados	0	0	2	0%	67%
Consultoria	1	Modelo Conceitual de Regionalização	Modelo de Regionalização definido	0	0	1	0%	100%
1.1.2 - Plano Diretor de Informação para o Planejamento do Estado de Alagoas definido e implantado	5	Indicar a Descrição da Meta e/ou o Projeto, para este produto.	Anotar o respectivo indicador para a meta deste produto.	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, e/ou no campo Justificativas ao final desta planilha, os números e/ou ações que deram origem a este resultado.	Quantificar indicador. Apresentar, entre parêntesis, junto à fórmula do indicador, na coluna D, e/ou no campo Justificativas ao final desta planilha, os números e/ou ações que deram origem a este resultado.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais.	Comparar o resultado do período com o Valor da Meta (coluna B) em termos percentuais.	
Capacitação	4	Seminários e Curso de nivelamento	Quantidade de Seminários e Cursos efetuados	0	0	0	0%	0%
Consultoria	1	Modelo Conceitual de PDI	Modelo de PDI definido	0	0	0	0%	0%

Fonte: Relatório final do PNAGE -UCE - AL, 2013; MPOG, 2013b.

ANEXO C: Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas.

Quadro 20: Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas.

COMPONENTE 1 - FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS					
META 27 SISTEMAS DE PLANEJAMENTO REVISADOS E/OU IMPLANTADOS					
Estados	Componentes/Subcomponentes/Produtos	Metas Previstas	Atividades/ Contribuições/ Benefícios Alcançados <small>(Atividades e contribuições do Estado para o atingimento da meta prevista e os benefícios alcançados. Resumir as atividades executadas pelo Estado mesmo que não sejam como os recursos do PNAGE, as quais contriviriam para o alcance destas metas previstas. Resumir também os benefícios obtidos pelo estado, relacionados com estes produtos)</small>	Providências para implantação/ sustentabilidade dos resultados dos produtos <small>Decisões, Normativos, Resoluções e outros procedimentos/ações que garantem a implantação e a continuidade do(s) resultado(s) e benefício(s) alcançado(s) no Produto)</small>	Justificativa pelo não cumprimento da meta e/ou cumprimento parcial
Subcomponente 1.1: Aperfeiçoamento da capacidade de formulação e implantação de políticas públicas					
AL	1.1.1 - Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual Definido e Implantado	Modelo de Regionalização definido até 06 (seis) meses	Modelo em Conclusão	Aguardando conclusão do processo para publicação do Decreto de Normatização	Aguardando definição da devolução dos recursos do PNAGE ao Tesouro para conclusão do projeto
	1.1.2 - Plano Diretor de Informação para o Planejamento do Estado de Alagoas definido e implantado	Modelo de Arquiteturas elaboradas e estratégia de implementação definida em 06 (seis) meses			Processo licitatório não finalizado por falta de empresas interessadas no processo
	1.1.3 - Fortalecimento da Estrutura de Geoprocessamento do Estado Viabilizada	Núcleo de geoprocessamento fortalecido	Produtos Equipamentos de TI adquiridos e instalados. Fortalecendo a Estrutura de Geoprocessamento do Estado	Adequação da infraestrutura do órgão com estes equipamentos a secretaria encontra-se tecnologicamente atualizada e apta a executar tarefas de alta complexidade em geoprocessamento	Processo licitatório de imagens de satélite prejudicado pela não publicação nacional pela AMGESP. Não havendo tempo hábil para sua conclusão
RN	1.1.1 - Planejamento Estratégico da SEPLAN e da SEARH implementados	2 planejamentos estratégicos elaborados	1 plano de ação para criação de centro de pesquisa de petróleo em terra, 1 plano de ação para redução das despesas de custeio, reativação dos sistema de ações governamentais (pelo Gabinete Civil)	Decreto 22141/2011 (redução dos gastos) utilizou como base o plano de ação de otimização dos recursos	Não se aplica
	1.1.2 - Arquivos da SEPLAN e da SEARH instalados e estruturados	2 arquivos estruturados	Aquisição do arquivo modular da SEARH, aquisição e organização do arquivo modular da SEPLAN	A digitalização do acervo da SEARH está prevista no projeto P126452 do contrato de empréstimo nº 82760-BR	Não se aplica
SE	Gestão do Planejamento Estadual Estruturada	27 soluções compartilhadas/disponibilizadas entre Estados	O Governo do estado adotou o uso de soluções tecnológicas compartilhadas, já adotadas por outros estados da federação, a exemplo 1 - ERP (Enterprise Resource Planing Público do Estado (IGESP) originário de Pernambuco, que hoje é usado em todos os órgãos da administração direta e indireta de nosso estado 2- EXPRESSO (sistema de webmail corporativo originário do Paraná) que hoje é usado por mais de 25 000 usuarios, facilitando as comunicações institucionais em nosso estado	As soluções normativas do uso do i-GESP com sistema de Gestão Financeiro Público do Estado no âmbito de todo o executivo estadual foram instituídos mediante Decreto Estadual O do uso do Expresso Livre como ferramenta de correio eletrônico oficial do estado foi instituído mediante decreto e representou uma grande economia para o estado, já que este sistema integrou portal de software público	O valor estabelecido para este componente no Projeto aprovado não foi plenamente realizado pelo prisma da execução financeira, mas as ações propostas foram plenamente executadas através de parcerias entre os órgãos do executivo estadual

Fonte: MPOG, 2013b

ANEXO D: Desenvolvimento de Políticas e da Capacidade de Gestão de recursos Humanos.

Quadro 21: Desenvolvimento de Políticas e da Capacidade de Gestão de recursos Humanos .

Subcomponente 2.3: Aperfeiçoamento da capacidade de planejamento e implantação de políticas de gestão de recursos humanos dos Estados Participantes					
AL	2.3.1 - Programa de Qualificação Conceituada e implementada	Modelo de Qualificação continuada implantada e cursos realizados até Dezembro de 2012	Capacitação de 480 Servidores nível médio e 240 servidores de nível superior nos cursos de elaboração, gestão e avaliação de projetos práticos. Gestão de pessoas na administração metodologia do ensino modelagem de organizações públicas, planejamento estratégico na administração pública, habilidades gerenciais com foco em pessoas habilidades gerenciais com foco em planejamento estratégico gerenciamento de projetos e portfólio elaboração, programação orçamentária, Administração do tempo e avaliação do desempenho no setor público	Servidores aplicando os conhecimentos adquiridos em suas áreas de atuação	
RN	2.3.1 Política de RH criada	1 política de RH criada	definição de um plano de cargos proposto para ser o geral das áreas administrativa da administração direta do estado, proposta da carreira de gestor pública e da certificação de cargos	Lei complementar nº 432/2010	Não se aplica
	2.3.2 Programa de Capacitação criado e implantado	2 programas de capacitação implementados (1 presencial e 1 a distancia)	metodologia a distancia implementada e graduação tecnológica presencial de servidores de nível médio do estado além disso houve a construção da sede própria da escola de governo no período	Servidores do Estado capacitados para multiplicarem conhecimento	Não se aplica
SE	Plano de Capacitação implantado	Plano de Capacitação de pessoal implementados	Para promover a implantação ao planos de capacitação de pessoal foram implantados durante a vigência do PNAGE a ESCOLA DE SEGURANÇA PÚBLICA (com recurso do tesouro e a ESCOLA DE GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE) que veem desempenhando uma extensa programação para realização de cursis e valorização dos servidores públicos estaduais	O funcionario da Escola de Governo foi instituído através de Lei Estaduais especifica o que legitima a atuação e as ações de capacitação realizadas pela escola no âmbito de todos os órgãos do executivo estadual	Meta Cumprida Fiscal e Financiamento
Subcomponente 2.4: Aperfeiçoamento dos atuais modelos de gestão de recursos humanos					
PB	Produto 1	Criação do sistema de consignados do estado	instituído o sistema de controle de consignações, denominado PBCONSIG com cobrança dos custos operacionais das consignadas para financiar a capacitação do servidor estadual	Decreto nº 25 502/2004	Produto realizado com recursos do tesouro estadual
PE	2.4.1 Central de Atendimento aos Servidores Ativos, Inativos, Pensionistas condebida e implantada (Expresso Servidor)	Criação da Central de atendimento ao servidor Definir melhor modelo de funcionamento e implantar expresso servidor Aquisição de equipamentos e mobiliário	Melhoria continua de uma gestão pública transparente, voltada para resultados. Melhoria da prestação de serviços ao publico com atendimento mas humanizado e eficiente informatização dos procedimentos	Ambiente de atendimento ao servidor reformado ampliado, e equipado com alto nível de satisfação conforme informação dos atendentes	Não se aplica
PI	2.4 Aperfeiçoamento dos atuais modelos de gestão de recursos humanos		Redesenho do fluxo dos processos de Aposentadoria. Folha de pagamento. Aprovação de Lei de Criação da Avaliação de Desempenho e implantação das comissões de avaliação de desempenho nos diversos órgãos estaduais. Regulamentação da implantação do Ponto Eletrônico dos servidores estaduais	Avaliação de Desempenho (Lei Complementar nº 38/2004. Portaria nº 21 000-099/2009 GAB SEAD Ponto Eletronico (Decreto nº 11 525/2004 Portaria nº 009/2001 - GAB/SEAD)	-

Fonte: MPOG, 2013.

ANEXO E: Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos.

Quadro 22: Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos.

COMPONENTE 3 - MODERNIZAÇÃO DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS META 60 ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS REDESENHADAS					
Estados	Componentes/Subcomponentes/Produtos	Metas Previstas	Atividades/ Contribuições/ Benefícios Alcançados	Providências para Implantação/ sustentabilidade dos resultados dos produtos	Justificativa pelo não cumprimento da meta e/ou cumprimento parcial
Subcomponente 3.1: Reestruturação de modelos organizacionais					
AL	3.1.1 Espaço Cidadão Redesenhado e implementado	Espaço Cidadão redesenhado, implementado e implantado até dezembro de 2012	Produtos: de Equipamentos de TI e Material de Apoio adquiridos e instalados. Proporcionando atendimento adequado aos cidadãos	Adequação do espaço físico das centrais de atendimento ao cidadão (JÁ)	Processo licitatório para o modelo de Gestão não finalizado por falta de empresas interessada no processo
RN	3.1.1 Modelo Organizacional da SEPLAN e da SEARH desenvolvido	2 modelos organizacionais criados (SEPLAN e SEARH)	2 modelos organizacionais criados e estruturação do catálogo de órgãos do governo do Estado	modelos utilizados pelos gestores que assumiram cargos em 2011 para planejamento de seus órgãos e serviram como base no levantamento de cargos solicitado no Decreto 22 142/2011	Não se aplica
Nesse subcomponete na há registro de ações do estado de Sergipe					
Subcomponente 3.2: Modernização da gestão dos processos organizacionais: operacionais, administrativos e de logística					
RN	3.2.1 Ambientes da SEARH e SEPLAN reformados e equipados	2 Secretarias gestoras do PNAGE reformadas e equipadas (SEPLAN e SEARH)	reforma de ambiente de projetos da SEPLAN, reforma de todo o prédio da SEARH, reforma do anexo da SEARH (prédio da Escola de Governo), aquisição de mobiliário novo e ergonômico, aquisição de alguns equipamentos de TI e de palco para auditório na escola de governo além da implementação na rede de lógica do prédio da Escola de Governo	estrutura organizacional da Escola de Governo definida pelo Decreto nº 19 896 e 06 de julho de 2007	Não se aplica
	3.2.2 Modelo Integrado de processos logísticos (patrimônio, frota, custos, suprimentos, compras, contratos e convênios) desenvolvido	6 módulos de gestão na área de processos logísticos criados	Diagnostico e modelo de gestão nas áreas de processos logísticos criado para a realidade do Estado	a implementação de tais modelos encontra-se prevista através da implementação de sistema informatizado integrado através do projeto PI26452 do contrato de emprestimo nº 82760-BR	Não se aplica
SE	Processos organizacionais e de RH redefinidos	Estruturas organizacionais redesenhadas	Este produto parece não ter sido executado quando analisamos a execução financeira do PNAGE no entanto com recursos próprios do tesouro alheios ao programa o governo dos estado vem executando ações extremamente relevantes para a modernização da gestão dos processos organizacionais operacionais administrativos e de logística através das seguintes ações 1- Instituição e implantação a partir de novembro de 2009 do sistema e-DOC para tramitação eletrônica de processos e documentos nos 58 órgãos do executivo estadual 2- Formação de mais de 150 analistas de processo servidores públicos através da Escola de Governo. 3- Mapeamento de mais de 30 processos corporativos visando a desburocratização e uma maior agilidade na prestação dos serviços públicos	As estruturas organizacionais necessárias a modernização dos processos administrativos no âmbito dos órgãos do estado foram estabelecidos através do decreto 26 510 de novembro de 2009 que estabeleceu as regras para a tramitação eletrônica de documentos e processos e o papel dos gestores de processo nas ações de melhoria dos processos de trabalho	O valor estabelecido para este componente no projeto aprovado não foi plenamente realizado pelo prisma da execução financeira, mas as ações propostas foram plenamente executadas através de parceria entre os órgãos do executivo estadual
Nesse subcomponete na há registro de ações do estado de Alagoas					
Subcomponente 3.3 Aperfeiçoamento dos processos de controle interno e de sua vinculação com os processos de controle externo					
Nesse subcomponete na há registro de ações do estados de Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte					
Subcomponente 3.4 Modernização da gestão da memória administrativa					
Nesse subcomponete na há registro de ações do estados de Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte					
Subcomponente 3.5 Aperfeiçoamento dos processos de controle interno e de sua vinculação com os processos de controle externo					
Nesse subcomponete na há registro de ações do estados de Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte					
Subcomponente 3.6 Melhoria da qualidade do gasto público					
Nesse subcomponete na há registro de ações do estados de Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte					

Fonte: MPOG, 2013b.

ANEXO F: Fortalecimento de mecanismos de transparência e de comunicação.

Quadro 23: Fortalecimento de mecanismos de transparência e de comunicação.

COMPONENTE 4 - FORTALECIMENTO DE MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E DE COMUNICAÇÃO					
META 27 CÓDIGO DE ÉTICA NO SETOR PÚBLICO IMPLANTADOS					
Estados	Componentes/Subcomponentes/Produtos	Metas Previstas	Atividades/ Contribuições/ Benefícios Alcançados <small>(Atividades e contribuições do Estado para o atingimento da meta prevista e os benefícios alcançados. Resumir as atividades executadas pelo Estado mesmo que não sejam com os recursos do PNAE, as quais contribuíram para o alcance destas metas previstas. Resumir também os benefícios obtidos pelo estado, relacionados com estes produtos)</small>	Providências para implantação/ sustentabilidade dos resultados dos produtos <small>Decisões, Normativos, Resoluções e outros procedimentos/ações que garantem a implantação e a continuidade do(s) resultado(s) e benefício(s) alcançado(s) no Produto)</small>	Justificativa pelo não cumprimento da meta e/ou cumprimento parcial
Subcomponente 4.1. Aperfeiçoamento dos mecanismos de comunicação com os servidores públicos dos Estados Participantes					
RN	4.1.1 Ambiente de atendimento ao servidor reformado e mobiliado	1 ambiente de atendimento ao servidor reformado e equipado	1 ambiente de atendimento ao servidor reformado e equipado com nível de satisfação ampliado, conforme percepção dos atendentes	Não se aplica	Não se aplica
Nesse subcomponete na há registro de ações do estados de Alagoas e Sergipe					
Subcomponente 4.2. Aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento da conduta dos servidores públicos e de divulgação de valores éticos (ouvidorias)					
Nesse subcomponete na há registro de ações do estados de Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte					
Subcomponente 4.3. Fortalecimento das ouvidorias					
RN	4.3.1 Modelo de Ouvidoria Geral do Estado criado	1 modelo de ouvidoria geral criado	modelo de ouvidoria geral criado e sistema informatizado desenvolvido pelos próprios técnicos do estado porém não houve implementação por decisão estratégica	projeto aguarda decisão estratégica para ter continuidade	Não se aplica
SE	Ouvidoria Geral implantada		A implantação da ouvidoria geral no estado e das ouvidorias setoriais permitiu um grande avanço nas relações de transparência entre órgãos do executivo estadual e os cidadãos e foi um passo fundamental que auxiliou bastante quando da implantação das rotinas impostas pela LAI - Lei de Acesso a informação	O funcionamento da ouvidoria em todo o estado foi instituído através de legislação estadual e reforçado quando da implantação da LAI (Lei de Acesso a informação) que propõe uma ampliação das competências da LAI	Meta cumprida Física e Financeiramente
Nesse subcomponete na há registro de ações do estado de Alagoas					
Subcomponente 4.4. Aperfeiçoamento das ações e da articulação dos órgãos de controle geral (corregedorias)					
AL	4.4.1 - Melhoria da infra-estrutura operacional da Controladoria Geral Viabilizada	Controladoria estruturada operacionamente até 03/2011	Capacitações efetuadas e produtos de TI adquiridos e instalados. Fortalecendo a CGE oferecendo suporte aos auditores para melhor exercer suas atividades no âmbito do Estado	Aquisição de 30 Notebook para agilizar o trabalho dos auditores e os demais equipamentos para apoio administrativo	
Nesse subcomponete na há registro de ações do estados de Rio Grande do Norte e Sergipe					
Subcomponente 4.5. Aperfeiçoamento das ações e de participação e controle social					
Nesse subcomponete na há registro de ações do estados de Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte					
Subcomponente 4.6. Avaliação sistemática da prestação de serviços ao público					
Nesse subcomponete na há registro de ações do estados de Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte					

Fonte: MPOG, 2013b.

ANEXO G: Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia da informação

Quadro 24: Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia da informação

COMPONENTE 5- MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO E INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO					
META 27 PLANOS DE GESTÃO DE TI DESENVOLVIDOS E IMPLEMENTADOS					
Estados	Componentes/Subcomponentes/Produtos	Metas Previstas	Atividades/ Contribuições/ Benefícios Alcançados (Atividades e contribuições do Estado para o atingimento da meta prevista e os benefícios alcançados. Resumir as atividades executadas pelo Estado mesmo que não sejam como os recursos do PNAQE, se quis contribuíram para o alcance destas metas previstas. Resumo também os benefícios obtidos pelo estado, relacionados com este produto)	Providências para implantação/ sustentabilidade dos resultados dos produtos (Decisões, Normativos, Resoluções e outros procedimentos/ações que garantem a implantação e a continuidade do(s) resultado(s) e benefício(s) alcançado(s) no Produto)	Justificativa pelo não cumprimento da meta e/ou cumprimento parcial
Subcomponente 5.1. Desenvolvimento da capacidade de gestão da informação e da tecnologia de informação					
AL	5.1.1 - Modelo de Plano Diretor de TI&C do Estado Concebido e implementado	Modelo de Plano Diretor elaborado e implementado em 9 (nove) meses	Modelo Concebido O ITEC como Órgão de TI do Estado já está aplicando as diretrizes como forma de antecipação das ações definidas no Plano Diretor	Aguardando Decreto de Normatização desde Junho/2011 para implantação e iniciar o processo licitatório das Setorias com recurso próprio do Estado	-
RN	5.1.1 Política de TI e PDTI para o bienio 2010-2011 criado e implantado	1 política de TI e 1 PDTI criado	1 política de TI e 1 PDTI criados	políticas serviram de apoio a algumas tomada de decisão, mas as despesas inerentes a algumas implementações inviabilizaram	Não se aplica
RN	5.1.2 Política de Segurança da Informação criada e implantada	1 Política de Segurança da Informação criada	1 política de segurança da informação definida	políticas serviram de apoio a algumas tomada de decisão, mas as despesas inerentes a algumas implementações inviabilizaram	Não se aplica
Nesse subcomponete na há registro de ações do estado de Sergipe					
Subcomponente 5.2. Atualização do modelo de organização e gestão de tecnologia de informação					
Nesse subcomponete na há registro de ações dos estados de Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte					
Subcomponente 5.3. Modernização do parque tecnológico					
AL	5.3.1 - Infra-estrutura Operacional do ITEC Viabilizada	Dotar o ITEC de uma estrutura operacional para melhor suporte a Gestão de TI do Estado em 06 (seis) meses	Produto adquirido equipes treinadas e duplicada a capacidade de processamento de dados do ITEC	Adequação do espaço físico do ITEC e constantemente atualização dos equipamentos de TI	
RN	5.3.1 Órgão central de TI reformado e equipado	1 órgão central de TI reformado e equipado	órgão central de TI reformado e equipado	despesas de manutenção do órgão previstas no orçamento do Estado	Não se aplica
SE	Modernização do Parque tecnológico da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG modernizado		Com a realização do PNAQE foi realizado um completo levantamento das necessidades tecnológicas da Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão. Como os recursos do programa eram escassos foram realizadas uma serie de parcerias com outros órgãos estaduais e federais em nosso estado que realizaram doações de equipamento, reduzindo assim as necessidades de aquisição depois desta fase foram iniciados os passos para os processos licitatórios	As ações não foram instituídas a partir de decretos e sim das atribuições estabelecidas para a Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão a partir da lei 7 116 que atribui a esta secretaria a competência de instituir a governança nos recursos tecnológicos e de comunicação no estado	Meta cumprida parcialmente. Por dificuldades de cumprimento de prazo de entrega por parte dos licitantes.
Subcomponente 5.4. Atualização dos bancos de dados e desenvolvimento de sistemas integrados de informação					
RN	5.4.1 Sistema de Gestão Estratégica Implementado	1 sistema de gestão estratégica desenvolvido	sistema de gestão desenvolvido	Não se aplica	Não se aplica
RN	5.4.2 Portal de Governo implantado	1 portal do governo modernizado	portal de governo modernizado	Não se aplica	Não se aplica
RN	5.4.3 Sistema Gerencial de Folha de Pagamento customizado	1 sistema de gerenciamento da folha de pagamento criado	Não houve contratação pelo PNAQE por falta de definição no periodo de execução do projeto A customização do sistema de folha de pagamento ocorrerá por meio de projeto P126452 do contrato de empréstimo nº 82760-BR	Não se aplica	a implementação do sistema estava prevista para ocorrer com o ultimo repasse do Governo Federal que não veio a ocorrer e também houve indefinição da equipe de gestores sobre o escopo a ser priorizado em tal produto o que atrasou a elaboração dos termos de referência e inviabilizou o processo licitatorio no periodo de execução do projeto
SE	Sistema de Gestão de Recursos Humanos Implementado		Com os recursos disponibilizados pelo projeto foi implantada um solução de BI (Business Intelligence) que permitiu ao governo do estado realizar uma análise proativa do desenvolvimento da folha prevendo o impacto das decisões governamentais e a gestão mais adequada dos recursos com pessoal	A legitimação do isso do sistema no âmbito de mais de 50% dos órgãos se deu a partir de comunicação direta dos órgãos a partir da estrutura de competência estabelecida a partir da lei 7.116 que promoveu uma reforma administrativa	Meta cumprida Fisica e Financeiramente
SE	Sistema de Gestão de Patrimonio Implantado		O sistema de Gestão de Patrimônio móvel e imóvel implantado em todo estado nos permitiu ter acesso a informações de utilização e estado de conservação de todos os prédios públicos que integram o patrimônio do executivo estadual, bem como um quantitativo consideravel do patrimônio móvel. O sistema já encontra-se implantado em mais de 34 órgãos do executivo estadual permitindo uma maior otimização dos recursos públicos	A legitimação do isso do sistema no âmbito de mais de 50% dos órgãos se deu a partir de comunicação direta dos órgãos a partir da estrutura de competência estabelecida a partir da lei 7.116 que promoveu uma reforma administrativa	Meta cumprida Fisica e Financeiramente
Nesse subcomponete na há registro de ações do estado de Alagoas					

Fonte: MPOG, 2013b.

ANEXO H: Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional

Quadro 25: Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional.

COMPONENTE 6- DESENVOLVIMENTO DE UMA CULTURA DE PROMOÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL					
META 27 PLANOS DE MUDANÇA DA CULTURA INSTITUCIONAL IMPLANTADOS					
Estados	Componentes/Subcomponentes/Produtos	Metas Previstas	Atividades/ Contribuições/ Benefícios Alcançados <small>(Atividades e contribuições do Estado para o atingimento da meta prevista e os benefícios alcançados. Resumir as atividades executadas pelo Estado mesmo que não sejam como os recursos do PNAE, as quais contribuíram para o alcance destas metas previstas. Resumir também os benefícios obtidos pelo estado, relacionados com estes produtos)</small>	Providências para implantação/ sustentabilidade dos resultados dos produtos <small>Decisões, Normativos, Resoluções e outros procedimentos/ações que garantem a implantação e a continuidade do(s) resultado(s) e benefício(s) alcançado(s) no Produto)</small>	Justificativa pelo não cumprimento da meta e/ou cumprimento parcial
Subcomponente 6.1. Desenvolvimento e sistematização de diagnósticos e/ou intervenções de cultura institucional					
Nesse subcomposte na há registro de ações do estados de Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte					
Subcomponente 6.2. Desenvolvimento de habilidades de gestão para mudança institucional e sua sustentabilidade					
AL	6.2.1 Programa de Sensibilização e mobilização para a mudança implementado	1 programa de sensibilização para mudança implementado	diversas ações desenvolvidas como informativos mensais coleta seletiva de lixo etc	o grupo de qualidade de vida da SEARH realiza algumas ações como comemoração das mães para mulher, São João, Natal e outras festividades	Apesar das tentativas do grupo técnico a regulamentação da coleta seletiva não ocorreu por dificuldades logisticas no armazenamento
Nesse subcomposte na há registro de ações do estados de Sergipe e Rio Grande do Norte					
Subcomponente 6.3. Desenvolvimento de mecanismos de incentivo a inovação					
Nesse subcomposte na há registro de ações do estados de Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte					

Fonte: MPOG, 2013b.

ANEXO I: Estados e as soluções compartilhadas com a união.

Quadro 26: As soluções compartilhadas entre os Estados e a União.

<p align="center">COMPONENTE 7- COMPONENTE NACIONAL META 6 ESTADOS COM SOLUÇÕES COMPARTILHADAS COM A UNIÃO</p>					
Estados	Componentes/Subcomponentes/Produtos	Metas Previstas	Atividades/ Contribuições/ Benefícios Alcançados <small>(Atividades e contribuições do Estado para o atingimento da meta prevista e os benefícios alcançados. Resumir as atividades executadas pelo Estado mesmo que não sejam como os recursos do PNAGE, as quais contribuíram para o alcance destas metas previstas. Resumir também os benefícios obtidos pelo estado, relacionados com estes produtos)</small>	Providências para implantação/ sustentabilidade dos resultados dos produtos <small>Decisões, Normativos, Resoluções e outros procedimentos/ações que garantem a implantação e a continuidade do(s) resultado(s) e benefício(s) alcançado(s) no Produto)</small>	Justificativa pelo não cumprimento da meta e/ou cumprimento parcial
COMPONENTE 7- COMPONENTE NACIONAL					
AL	Componente ADMINISTRAÇÃO: Administração Projeto e Monitoramento e Avaliação	Unidade Executora Local criada e implantada	O Estado através de Lei criou a UCE - Unidade de Coordenação Estadual do PNAGE agregado inicialmente a SEGESP e posteriormente transferida a SEPLANE	Equipe participou de todos os encontros CTC e capacitações promovidas pelo ministério BID/CAIXA. No início com recursos do tesouro não fazendo uso como contrapartida do programa. Realizamos em Maceió dois eventos, também com recursos do Tesour, um CTC e um encontro regional para elaboração do cronograma de Ação do Programa.	
RN	A 1.1 Gestão do Projeto	1 UCE reformada e equipada com técnicos capacitados	participação dos técnicos da UCE em diversos eventos, o que proporcionou benchmark e aprofundamento do conhecimento	Estrutura da UCE: Lei complementar nº 301, de 08/07/2005, Decreto nº 19 896, de 08/07/2007 e Decreto nº 21 298 de 03/09/2009	Não se aplica
	A 2.1 Sistema de monitoramento desenvolvido e implantado	1 sistema desenvolvido e implementado	sistema utilizado para controle financeiro do projeto	sistema serviu para controle em período de indefinição por parte da Direção Nacional	Não se aplica
SE	Componente ADMINISTRAÇÃO: Administração Projeto e Monitoramento e Avaliação		Inclua aqui todas as informações pertinentes, sobre esse componente. Não há necessidade de separar as informações em subcomponente, nem em produto	Inclua aqui todas as informações pertinentes, sobre esse componente. Não há necessidade de separar as informações em subcomponente, nem em produto	Inclua aqui todas as informações pertinentes, sobre esse componente. Não há necessidade de separar as informações em subcomponente, nem em produto
	A1 - Gestão do Projeto	Unidade Executora Local criada e implantada	Durante todo o programa houve o monitoramento constante das ações em todo o estado e o processo de capacitação dos servidores envolvidos nas atividades do programa. A	A instituição do PNAGE e das competências UCE foi instituída através de decreto estadual e foi de fundamental importância para execução dos trabalhos	Meta Cumprida Física e Financeiramente.
	A2 - Monitoramento e avaliação				

Fonte: MPOG, 2013b.



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL AVANÇADA - CPA

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela.

CEP: 40.110-903 Salvador – BA

Telefones: (71) 3283-7339-7658