

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/306396370>

# GESTÃO PÚBLICA COM QUALIDADE E EXCELÊNCIA: teoria e método

Research · August 2016

DOI: 10.13140/RG.2.2.36024.34563

---

CITATIONS

0

READS

819

1 author:



**Eduardo José Grin**

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

81 PUBLICATIONS 87 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Intergovernmental Relations in Brazil [View project](#)



Metropolitan Policies [View project](#)

***GESTÃO PÚBLICA COM QUALIDADE E  
EXCELÊNCIA: teoria e método***

***Eduardo José Grin***

***São Paulo, julho de 2016.***

# ***GESTÃO PÚBLICA COM QUALIDADE E EXCELÊNCIA: teoria e método***

## **1. Resumo**

A monografia apresenta um modelo de gestão para resultados como meio de incrementar qualidade e excelência na administração pública. Apresenta o contexto histórico que favoreceu a adoção desse debate originado na iniciativa privada para o interior do setor público. Busca demonstrar que a mudança gerencial nas instituições públicas a partir da década de 70 do século passado foi motivada pelo desequilíbrio entre a gestão dos governos e demandas da sociedade. O texto apresenta uma concepção de gestão integrada em cinco etapas logicamente encadeadas com cinco sistemas: diagnóstico organizacional, planejamento governamental, estrutura e funcionamento da gestão, monitoramento da gestão e o sistema de informação gerencial. O modelo se implanta de forma coletiva, participativa e democrática e retroalimentação que permite aos governos avaliar o desempenho de sua estratégia geral. A metodologia da gestão para resultados integra direção política e nível gerencial para aproximar racionalidade política e racionalidade técnica. Apresenta-se esse debate entre política e administração desde as formulações de Weber até as abordagens da Nova Gestão Pública evidenciando que, a despeito do discurso modernizador, defendem um modelo de gestão que separa política e gestão. Eficiência e eficácia, outro desafio da gestão pública, é tratado como um assunto que requer respostas de natureza política e administrativa. Busca-se demonstrar como a introdução da eficiência na agenda dos governos enfocou aspectos de natureza econômica em detrimento das demandas da sociedade. O texto defende que eficiência e eficácia são condicionadas por decisões valorativas e políticas, pois exigem escolhas e opções sobre quais políticas públicas e esforços gerenciais são priorizados no processo de alocação de recursos e implementação dos projetos. Apresenta uma visão em que, além do binômio orçamento-resultados, deve ser considerada a qualidade do gasto como fator de ponderação política e gerencial a orientar a descentralização de recursos para os órgãos. Aborda-se o controle social e institucional com uma visão de *accountability* política e democrática e qualificação da comunicação de governo para informar a sociedade e seus *stakeholders*. O modelo *rende cuentas* por sua visão democrática e também para qualificar a retroalimentação com informações advindas da sociedade. O texto conclui indicando a solidariedade interna, a confiança entre os órgãos e a aprendizagem institucional como eixos do processo continuado de desenvolvimento da gestão para resultados.

Palavras chave: burocracia - gestão para resultados – capacidade de governo – cultura organizacional – racionalidade política – racionalidade administrativa – eficiência – eficácia – *accountability* – qualidade – planejamento governamental – indicadores – gestão coletiva.

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. CONTEXTO GLOBAL, IMPACTOS E DESAFIOS À QUALIDADE DA GESTÃO PÚBLICA</b>	<b>6</b>
2.1.A crítica do modelo burocrático .....	6
2.2 A revalorização da esfera estatal.....	8
2.3. Desafios à gestão pública para com qualidade e excelência.....	10
<b>3. TEORIAS SOBRE QUALIDADE E EXCELÊNCIA ORGANIZACIONAL E SEUS EFEITOS NA GESTÃO PÚBLICA .....</b>	<b>14</b>
<b>4. ESTRUTURA E METODOLOGIA DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS .....</b>	<b>18</b>
4.1 Discussão inicial sobre o modelo e suas características .....	18
4.2 Estrutura e funcionamento do modelo de Gestão para Resultados .....	20
4.2.1 Sistema de Diagnóstico Organizacional.....	20
4.2.2 Sistema de Planejamento Governamental .....	22
4.2.3. Sistema de gestão (estrutura e funcionamento).....	26
4.2.4 Sistema de avaliação do desempenho governamental .....	35
4.2.5 Sistemas de informação gerencial .....	44
<b>5. RACIONALIDADE POLÍTICA E RACIONALIDADE TÉCNICA NA GESTÃO PARA RESULTADOS.....</b>	<b>47</b>
5.1 O modelo burocrático .....	48
5.2 O modelo eficientista .....	49
5.3 O modelo mercadológico .....	50
5.4 O modelo empreendedor .....	51
5.5 Discussão sobre a síntese entre política e administração na gestão para resultados.....	52
<b>6.O MODELO DE GESTÃO E SUA RELAÇÃO COM A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA .....</b>	<b>56</b>
<b>7. O PROCESSO DE CONTROLE INSTITUCIONAL E SOCIAL NO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS .....</b>	<b>61</b>
<b>8. CONCLUSÃO .....</b>	<b>64</b>
<b>9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>67</b>

## 1. Introdução

Qualidade e excelência na gestão pública relacionam-se com a pergunta central sobre como ampliar a capacidade de ação dos governos para atender sua missão legal, política, institucional e democrática junto à sociedade. Essa questão é essencial “dado que reformar a organização estatal somente tem sentido se contribui para aumentar a capacidade do Estado” (BRESSER PEREIRA, 2006:10). A síntese qualidade dos resultados e qualidade dos meios na gestão pública ou qualidade da decisão política (o planejamento) e qualidade da implementação técnico-gerencial deve ser o eixo norteador do *modus operandi* governamental.

O debate sobre a qualidade na gestão pública requer uma definição inicial de ordem política e não gerencial: de que modelo de estado se fala? Se essa pergunta não for preliminarmente respondida se corre o risco de pensar qualidade e excelência na gestão pública como ações de caráter instrumental, desprovidas de natureza estratégica e orientadas a melhorias incrementais no interior de um padrão político-administrativo tradicional. Assim, as perguntas qualidade para quem? por que mais qualidade? e como implementar qualidade? são organizadoras de um modelo gerencial que se propõe uma pauta modernizadora para a gestão pública, compreendida com incremento na capacidade de governo, frente aos padrões atuais caracterizados pelo esgotamento da visão tradicional para agregar valor público à sociedade.

Qualidade e excelência na gestão pública, portanto, estão diretamente relacionados com uma opção do modelo de gerenciamento a ser adotado pelos governos e sua função na relação com a sociedade. Essa questão indica que as opções e escolhas a serem realizadas apresentam componentes técnicos e valorativos, pois inexistem metodologias universais de respostas para modernizar a administração pública. Há, em regra, um acordo comum de adotar como ponto de partida a crítica dos limites do modelo burocrático, sua inflexibilidade normativo-organizacional, a centralização e morosidade decisória e o foco nos procedimentos ao invés de priorizar os resultados da ação governamental.

A revisão dessa concepção administrativa e dos seus limites para responder com qualidade as demandas sociais se desenvolveu, desde meados da década de 70 do século passado, visando construir novos padrões de gestão governamental muito centrados apenas no desempenho governamental. Mas, considerando o aumento da capacidade de gestão como um marco comum no debate sobre qualidade e excelência, entendemos que a definição de um modelo de gestão pública parte de uma visão sobre o papel dos governos e sua relação com o desenvolvimento social. Essa busca de excelência e qualidade na gestão pública se orienta por escolhas baseadas em opções de ordem valorativa e política, e não apenas em uma opção técnica de maior eficácia gerencial (por exemplo, a mecanismos de *rendición de cuentas* terá mais dificuldades de ser implantada em modelos de gestão centralizados que secundarizam processos participativos). Portanto, não há uma abordagem universal sobre qualidade na gestão pública, mas sim um acordo inicial sobre a necessidade instituir um novo formato organizativo e gerencial que avance para além do modelo tradicional. Nessa monografia apresentaremos uma concepção de gestão pública para

resultados que toma esse raciocínio preliminar como base visando contribuir para esse rico debate sobre modernização das administrações públicas. A metodologia a ser apresentada está baseada de forma central na experiência do autor na implantação de modelos de gestão pública em âmbito local, regional e estadual.

A primeira parte do texto apresenta o contexto que criou as bases objetivas à modernização, fortalecimento dos governos e do papel do poder público a partir das “reformas de segunda geração” (OZSLAK, 1999). A revalorização da esfera estatal repôs a importância da melhoria do desempenho da administração pública e dos seus resultados dialogando com a necessidade de modernizar a gestão. Há um processo em curso que busca fortalecer a gestão pública, e deve ser analisado para compreender a transição de conceito que defendia o “quanto menor melhor” para os governos para outro que defende “quanto mais efetivo melhor” para as instituições públicas.

Na segunda parte faremos uma breve discussão das teorias da qualidade total, qualidade de serviços e reengenharia para destacar suas características e paralelos possíveis de implementação na gestão pública. De forma particular, buscaremos, tomando por referência o conceito de gestão pública acima apresentado, problematizar o significado de qualidade e excelência voltado aos processos de governo.

A terceira parte do documento apresentará as bases conceituais e metodológicas de um modelo de gestão para resultados que considere os conteúdos apresentados nas duas seções anteriores. A proposição a ser apresentada parte tanto da experiência profissional do autor como também da pesquisa bibliográfica realizada. O modelo a ser apresentado considera gestão para resultados como um método integrado para os governos organizarem sua direção estratégica (planejamento, implementação, avaliação e monitoramento de suas políticas). Trata-se de um marco conceitual aplicado a todo processo de gestão e que introduz instrumentos de responsabilização dos dirigentes, com ênfase em resultados e não em procedimentos operacionais (CLAD, 2007). Uma proposta que faz da gestão a síntese organizativa entre a política e administração para qualificar os meios de atingir os objetivos e metas governamentais.

Da quarta até a sexta parte serão debatidos aspectos específicos como desdobramento do modelo de gestão para resultados e sua vinculação com o desenvolvimento organizacional. Inicialmente será abordada a relação entre racionalidade política e racionalidade técnica. Desde as formulações de Woodrow Wilson e Max Weber se consolidou uma visão que defende a separação entre política e administração e deve ser caracterizada pela neutralidade técnica da burocracia (BEHN, 1998). Buscaremos demonstrar que essas são falácias que perduram nas formulações teóricas no âmbito da Nova Gestão Pública em todas as suas variantes, a despeito de sua retórica modernizante. Em seguida tratamos do tema eficiência e eficácia na administração pública, considerado pela mediação técnica e política, e com a apresentação de um modelo de gerenciamento que sugere que o controle do gasto público é mais uma forma de qualificar a execução das políticas públicas. Finalizamos com o tema do controle institucional e social e sua relação com a *accountability* e a comunicação política de governo como meios de retroalimentação do modelo de gestão para resultados nas etapas de formulação, implementação e avaliação das ações de governo.

Concluimos apresentando as bases de uma nova cultura de gestão para resultados estruturada na solidariedade interna, confiança como pressuposto organizativo e aprendizagem organizacional para a gestão pública manter um processo de desenvolvimento organizacional sistemático e continuado.

## **2. Contexto global, impactos e desafios à qualidade da gestão pública**

Nessa seção abordaremos três questões essenciais para o debate relativo à implementação de modelos de gestão voltados a incrementar a performance do setor público. O primeiro desses aspectos se relaciona ao contexto que motivou a crítica do modelo burocrático no contexto das reformas de primeira geração. O tópico seguinte aborda a revitalização do papel do poder público e a ênfase no reforço às suas capacidades gerenciais no interior das reformas de segunda geração. Concluimos indicando alguns dos principais desafios à busca de qualidade e excelência na gestão pública visando reforçar a atuação dos governos no processo de desenvolvimento social.

### **2.1.A crítica do modelo burocrático**

A partir da década de 70 do século passado, o mercado cada vez mais passou a demandar competência, eficiência, qualidade, serviço e preço. Tudo isto requer, por seu turno, importantes capacidades gerenciais (PENENGO, 1997: 79). Esse cenário foi a base sobre o qual teve início uma ampla revisão das teorias gerenciais para as empresas direcionarem esforços para melhor atender clientes, reduzir custos e garantir mais qualidade nos produtos. Na década de 80 do século passado essa vaga mercadológica na iniciativa privada chegou ao setor público dando origem às primeiras experiências de modernização na Inglaterra, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. Não é objetivo dessa monografia descrever cada essas experiências. Para os fins de nosso estudo, o importante é compreender o contexto histórico e verificar os impactos gerados para a administração pública em alterar seu paradigma gerencial visando ampliar seus níveis de qualidade e excelência.

A crise do Estado que motivou essa onda reformista deve-se, pelo menos, a quatro fatores:

1. a crise econômica derivada da crise do petróleo na década de 70 do século passado criou dificuldades para a manutenção dos padrões de investimento e oferta de políticas públicas. Durante a década de 90 do século passado essa realidade se aprofundou face à globalização, modernização tecnológica e o desemprego estrutural e passou a afetar o Estado de duas formas combinadas: a) aprofundamento da crise fiscal e incapacidade de sustentar seus padrões de inversão; b) sua estrutura burocrática passa a ser vista pela sociedade como um ônus já que possui um custo elevado, baixa produtividade e capacidade de adaptação aquém do necessário para se modernizar frente ao novo contexto econômico e social.

2. a crise fiscal e crescente incapacidade de financiamento dos gastos públicos, particularmente para atender as crescentes necessidades sociais decorrentes da crise econômica.

3. a crise de legitimidade junto à sociedade decorrente da impossibilidade do Estado sustentar suas pautas políticas e sociais em um cenário no qual as políticas públicas ampliam suas demandas ao mesmo tempo em que aumentam as restrições orçamentárias.

4. a crise gerencial diretamente influenciada pelas variáveis anteriormente apresentadas, somadas à crescente ampliação dos níveis de consciência e participação social que criam pressões democratizantes incapazes de serem respondidas pelo modelo tradicional da administração pública. Face à falência do modelo burocrático se fundou a base objetiva para o desenvolvimento de novos formatos organizacionais e gerenciais.

Além desses quatro fatores Thompson (1997) ainda destaca que o contexto motivador das mudanças gerenciais no setor público foi influenciado pelos seguintes aspectos: poder das idéias da teoria da Escolha Pública junto aos contribuintes ao enfatizar a ineficiência e altos custos da burocracia autocentrada em seus interesses corporativos, a percepção do público para as crescentes falhas governamentais, a revolução tecnológica e a globalização das comunicações e o incentivo das empresas privadas da mídia focadas em identificar e dar publicidade sobre os erros do setor público para os vários *stakeholders* indicando que as políticas públicas não os atendem, regulação social que caminha na contramão da liberdade de mercado demandada pelo mundo dos negócios considerada uma invasão, a queda nos valores reais dos salários combinado com o aumento de taxas e impostos voltadas a manter um padrão de financiamento estatal considerado oneroso e improdutivo, novos grupos de negócio emergentes passaram a ver os governos como barreiras para suas finalidades, incremento da competição privada em termos globais estabeleceu novos padrões de consumo para os clientes, a revolução nas telecomunicações e seus efeitos na economia de escala e tamanho das organizações, o gerenciamento e os controles considerados como o fim da era da burocracia, a ascendência do institucionalismo econômico com sua ênfase sobre os custos de transação e a dicotomia entre as relações horizontais de mercado e as abordagens hierárquicas defendendo que as organizações devem ser reduzidas para enfocarem suas *core competences* e alterar os modelos de *contracting out* do setor público e, finalmente, um razoável consenso sobre as falhas na implementação dos programas sociais dos governos.

A crise que se abate sobre o setor público tem, portanto, além dos aspectos econômicos, fiscais, políticos e gerenciais, uma forte pressão social combinada com um juízo valorativo que toma por referência o desempenho das empresas privadas, foram o sustentáculo para as reformas de “primeira geração”. As medidas iniciais e modernizantes adotadas pelos governos até meados da década de 90 do século passado se pautavam pela privatização de empresas, redução do quadro de pessoal, diminuição dos níveis de intervenção na economia, foco nas atividades centrais e terceirização de atribuições visando reduzir custos num contexto de restrições orçamentárias. Essa visão gerencialista e influenciada pela lógica empresarial organizou a agenda das reformas no setor público principalmente durante os anos 80 do



século passado. As mudanças das organizações do setor privado tiveram impacto nas expectativas dos consumidores em relação ao desempenho das instituições públicas. O mais importante dos efeitos diz respeito ao padrão de desempenho econômico das empresas no mercado. Nesse aspecto, destaque para a qualidade de produtos e serviços que melhorou fazendo com que consumidores, em seus papéis de contribuintes e cidadãos, começassem a demandar níveis de qualidade similares do setor público em um item onde os governos continuaram a falhar. Segundo, como a equação preço/qualidade no setor privado de bens e serviços estabilizou-se ou caiu, essa equação para o setor público parece que continua a subir, e esse é um segundo teste de valor onde falham os governos (THOMPSON, 1997).

A crise do estado pelas razões acima apresentadas comparada com a empresa privada como modelo de eficiência na utilização de recursos e qualidade de serviços que entrega mais valor aos seus clientes, reforça a idéia que o setor público deve reduzir impostos e taxas para diminuir os custos dos produtos repassados ao mercado. Como a pressão da competição global se aprofunda, as empresas devem pagar menos impostos cabendo aos governos fazer a sua parte reduzindo gastos que diminuam os encargos para a sociedade. Diante desse contexto, Osborne and Gabler indicaram que esse era o contexto adequado para mudanças, pois as taxas e impostos tinham alcançado níveis que a sociedade achava inaceitáveis e os contribuintes começaram a resistir à cobrança e custo gerado pelas instituições públicas que somou-se à redução dos serviços oferecidos. Então, por um processo de eliminação, a única opção que restava era aumentar a qualidade dos serviços com um custo menor através de um dramático esforço para gerar mais eficiência e produtividade no setor público (THOMPSON, 1997).

Desde meados dos anos 70 do século passado vem se processando grandes transformações no setor público como resultado de significativas mudanças no escopo, cultura organizacional e papéis econômicos e atividade dos governos. O desafio central para as lideranças políticas e administradores públicos reside em encontrar as soluções gerenciais para responder de forma eficaz a esse cenário de modo a equilibrar o relacionamento do poder público com o ritmo de mudanças em curso na sociedade e na economia. Uma das questões mais significativas consiste em instituir uma nova cultura organizacional voltada para a contínua mudança e adaptação que requer uma gerência capaz de compreender o novo ambiente externo e sua ênfase crescente na competitividade, coadunada com o acelerado crescimento tecnológico e capacidade para administrar em situação de “escassez” (PENENGO, 1997). No item seguinte falaremos das mudanças nas atividades governamentais face ao novo processo de revalorização dos governos e sua incidência sobre a organização gerencial.

## **2.2 A revalorização da esfera estatal**

A partir da segunda metade da década de 90 do século passado com o surgimento das “reformas de segunda geração”, o setor público passou a ter seu papel reconsiderado na relação com a sociedade. Não se defendia mais o estado provedor, nem tampouco o estado mínimo. A nova síntese buscou realizar a transição de um Estado de *serviços* para um Estado que *faculta*, embora retendo a capacidade de exercer

poderes substanciais sobre aspectos da sociedade (PETERS, 2007). Governos com capacidades de planejamento, regulação, gestão, adaptação e implementação demandadas em um grau de qualidade, eficiência e eficácia novas para os padrões organizativos anteriormente praticados. É nesse contexto de revalorização do esfera estatal que os temas de qualidade e excelência na gestão pública adquirem relevância. Para responder às demandas da sociedade sem recair nas críticas sobre ineficiência, morosidade, custos elevados, foco em rotinas administrativas e ausência de medição dos resultados de suas ações, tal como já ocorreu no período das “reformas de primeira geração”, impõe-se a necessidade de modernizar a gestão pública. Essas reformas buscaram encolher o Estado sem necessariamente melhorá-lo, pois comprimiram sua estrutura por um desejo racionalizador, visto que este desenvolvia atividades consideradas ilegítimas no contexto ideológico. A racionalidade organizativa do Estado foi postergada para as reformas de segunda geração que passaram a defender um aparato governamental mais eficiente (OZSLAK, 1999).

A questão central para a nova gestão pública refere-se ao item desempenho combinado com a capacidade de definir metas ousadas, mas factíveis, e o acompanhamento e avaliação para verificar sua consecução (BEHN, 1998). Partindo desse aspecto, um conjunto de outras mudanças para a “reinvenção do governo” se apresentam como desdobramentos significativos buscando maior efetividade do poder público: direcionamento estratégico como guia para o planejamento organizacional, descentralização gerencial e administrativa, capacidade de avaliação e mensuração de resultados e foco para para os clientes e o mercado. Em síntese, essa é a visão do Estado empreendedor e os pilares básicos a orientar a revalorização da esfera governamental e, de forma prioritária, o modelo de gestão pública com mais qualidade e excelência tanto frente ao anacrônico modelo burocrático, como em relação ao fracasso das experiências de redução do tamanho dos governos e de seus papéis. Contra a “mão invisível” do mercado a prover uma distribuição equitativa de oportunidades segundo a visão neoliberal, a revitalização da esfera estatal organiza-se pela “mão visível” dos governos.

Essa revisão das funções de governo e o desenvolvimento social, para não repetir o modelo estadocêntrico, deve compreender que cabe mudar o perfil de atuação agindo menos como executor e provedor de bens e mais como contratante, comprador ou regulador de serviços administrados por outros. Os governos, portanto, se localizam em uma posição dependente da informação proveniente de várias fontes relacionada com a prioridade para a obtenção de insumos direcionados à qualidade e quantidade de serviços ofertados (CAIDEN, 1998).

O eixo dessa revalorização do estado que impõe uma revisão de seu modelo de gestão menos nas declarações de intenção da mudança em torno de missão e objetivos estratégicos, pois objetivamente se trata de um problema não resolvido de gestão e que implica num adequado uso dos recursos disponíveis para se alcançar resultados. Os desafios à modernização da administração pública e da “gestão por objetivos” requerem a motivação dos profissionais, a criação de ambientes favoráveis à inovação, condições de trabalho para estimular a eficiência dos funcionários, flexibilidade organizacional,

responsabilização gerencial à base do recebimento de informações e processamento, de acordo com os objetivos estratégicos, sobre os resultados obtidos e projetados (ALBAVERA, 2003).

A atual revalorização do poder público e suas capacidades organizativas e gerenciais possui uma única “vantagem competitiva” que é sua capacidade de gestão e de desenvolvimento humano, do uso racional dos recursos e em geral, de cultura organizacional; aspecto este último que tem a ver com a maneira como se encaram os assuntos de interesse público. Esta vantagem se alcança quando a instituição tem um forte prestígio social e os cidadãos têm confiança em seus dirigentes e na eficácia do cumprimento da missão encomendada claramente referendada por indicadores de desempenho. O “sonho do bom governo” somente é possível se existe planejamento como uma eficaz “carta de navegação” e com políticas explícitas; uma gestão avaliada por objetivos e resultados e, sobretudo, “rendición de cuentas” (ALBAVERA, 2003: 8).

Diante dessa consideração, cumpre assinalar que o reforço da capacidade de gestão reitera a importância das instituições no processo de desenvolvimento social. Qualidade gerencial depende da capacidade institucional existente para que o poder público não fique refém dos extremos que exigem mais eficiência alocativa (ai o mercado é referência) ou mais democracia (ai o controle social é o modelo) que secundarizam o papel da gestão de governo no processo de desenvolvimento social. É com esses parâmetros que a medição e avaliação de desempenho necessitam ser incorporadas como componentes da qualificação da capacidade de governo (CAIDEN, 1998). Implementar sistemas de mensuração da performance dos governos é um dos desafios centrais para a gestão pública para resultados e à mudança da cultura organizacional tradicional que serão abordados no item seguinte.

### **2.3. Desafios à gestão pública para com qualidade e excelência**

Frente a um cenário que cobra a modernização da gestão pública e, visando ampliar seus níveis de qualidade e excelência, existem diversos desafios a serem respondidos para inovar sua cultura organizacional. Para facilitar a organização das variáveis ela serão divididas em cinco grupos temáticos que servirão de referência teórica para o modelo de gestão para resultados a ser apresentado posteriormente.

#### **1. Estratégia de ação**

a) Reduzir os problemas e/ou riscos comuns do planejamento estratégico para que a efetiva implantação não seja substituída por documentos formais que acabam por se inserir na rotina administrativa assim como outras incumbências burocráticas.

- b) Transformar os planos estratégicos em estruturas flexíveis, mas direcionadas por objetivos governamentais, qualifica o processo de adaptação e implementação em cenários de contínua mudança econômica e política.
- c) Construir estratégias baseadas em duas premissas: (1) identificação de objetivos centrais baseados em competências atuais e potenciais (2) mudança da análise para que as organizações públicas continuem a competir consigo mesmas permitem melhor explorar suas *core competencies* (THOMPSON, 1997)
- d) Definir uma visão comum dos objetivos governamentais e construída coletivamente com a alta direção política e gerencial como meio de motivar coletivamente sua implementação através de compromissos pactuados internamente à administração.
- e) Desenvolver a direção estratégica amparada em “una reflexión estratégica que conecte el ámbito organizativo y las técnicas que éste utiliza, con la misión y los objetivos de la administración” (RAMIÓ MATAS, 2001: 113).

## **2. Estrutura organizacional**

- a) Desenvolver esforços para abordar problemas de forma interdepartamental com grupos de trabalho que possam analisar a realidade de forma sistêmica e integrada, considerando que a complexidade do diagnóstico é maior do que a estrutura departamentalizada das organizações.
- b) Integrar a organização à base de tendências opostas nos binômios: descentralização e alinhamento e diferenciação e integração. A complexidade organizacional demanda diferenciação temática e territorial dos governos e o risco de desintegração se responde com sistemas de integração que asseguram coerência da ação governamental. A descentralização é uma característica da gestão para resultados reforçada pela delegação de responsabilidade em todos os níveis hierárquicos. A ampliação do *empowerment* e o risco de desintegração se ataca com o alinhamento das instituições e seus quadros diretivos ao plano de governo (CLAD, 2007).
- c) Combinar, como decorrência do anterior, a necessidade de manter um modelo organizacional baseado na importância do conhecimento especializado com a criação de mecanismos de gerenciamento horizontalizado e interprocessual.
- d) Garantir gradualmente que todas as unidades organizativas se envolvam na implementação do modelo de gestão para evitar que este chegue ao menor nível hierárquico deslegitimado e seja visto como uma mais uma prática burocrática (ALBAVERA, 2003).

### 3. Estilo gerencial

- a) Criar efetividade organizacional que responda adequadamente ao binômio problema-oportunidade de melhoria com o menor tempo de resposta e implementação eficaz deve ser descentralizada para pessoas com poder de decisão e conhecimento da realidade.
- b) Desenvolver uma cultura organizacional voltada para a busca das melhores práticas como forma de evitar o isolamento burocrático e qualificar o aprendizado organizacional.
- c) Modificar a visão sobre o tema do controle visto como um tabu face à sua associação com o modelo weberiano de “comando e controle” para destacar sua relevância na qualidade e retroalimentação da gestão organizacional, desde que sejam voltados para as atividades finalísticos e não de procedimentos.
- d) Instituir uma cultura de responsabilidade através de processos pedagógicos de convencimento aplicado à realidade e não apenas pela introdução de mecanismos de autonomia gerencial sem qualificação para assumir essa nova postura.
- d) Gerar compromisso da alta direção política e sua presença nos fóruns coletivos de gerenciamento em todos os níveis de governo de modo que se eduque com sua metodologia e forma de operação para que assuma como seu próprio método de gestão.
- e) Criar um ambiente em que a ênfase na transparência e *rendición de cuentas* não seja percebida com receio e sim como um estímulo pedagógico para processos de melhoria de desempenho.
- f) Envolver todos os níveis hierárquicos na determinação dos critérios de avaliação para ampliar sua utilização efetiva na análise de desempenho organizacional sem gerar receio de que a informação seja a base para mais controle e supervisão.

### 4. Sistemas de gestão

- a) Criar uma visão focada em produtos concretos para evitar dispersão em tarefas desconexas e que contribua para gerar sintonia entre atividade realizada e valor agregado gerado e que, com isso, ampliar os níveis de satisfação dos profissionais pela identificação objetiva dos produtos de seu trabalho.
- b) Equacionar a dicotomia estrutura departamentalizada vs. visão organizacional sistêmica, pois enquanto as questões políticas tendem a ser problemas “sistêmicos”, as políticas públicas tendem a favorecer abordagens departamentalizadas (THOMPSON, 1997).
- c) Desestimular o jogo de “soma zero” entre unidades internas que desencoraja a cooperação e fortalece um ambiente interno competitivo entre departamentos e sua lógica de autonomia e sistema de gestão específico. Romper com a visão fragmentada de que cada departamento acredita ter seus próprios *stakeholders* externos que acentua essa compartimentalização do problema (THOMPSON, 1997).

- d) Inovar os sistemas de incentivos orientados a satisfazer e produzir o nível mínimo aceitável de produtividade demandados para a manutenção das atividades que geram efeitos diretos na capacidade dos governos implementarem suas estratégias e atingirem seus objetivos.
- e) Reconciliar sistemas voltados para a manutenção da estabilidade administrativa à base do *rule of law* com as demandas crescentes de serviços com mais qualidade, eficiência e menores custos. Implementar um sistema de trabalho que conviva dialeticamente com estabilidade das normas internas e um ambiente externo cambiante face às demandas de serviços como o eixo regulador da relação entre cidadãos e governos.
- f) Organizar sistemas e procedimentos de cunho gerencial efetivo que instituem revisões e avaliações de rotina sobre o desempenho organizacional como forma de reduzir os níveis de ineficácia e ineficiência (GINGRICH, 2005).
- g) Desenvolver sistemas de informação com a função de monitorar o ambiente organizacional, qualificar a avaliação de desempenho e permitir antecipação de cenários e que sejam efetivamente utilizados pela alta direção política e gerencial em sua análises e compreensão dos problemas, consultas e tomada de decisões (OZSLAK, 1999).

## **5. Habilidades organizacionais e desenvolvimento de pessoas**

- a) Estimular a capacidade de criatividade para superar a rotina burocrática.
- b) Desenvolver habilidades relacionadas aos mecanismos de avaliação que reduzam sua complexidade e permitam sua utilização efetiva visando gerar confiabilidade na transparência das informações.
- c) Implantar processos educacionais que garantam motivação e inovação como desafios permanentes para um modelo de gestão para resultados.
- d) Mudança de cultura organizacional e de comportamentos fazendo com que se desenvolvam habilidades para analisar e descobrir os problemas, desenvolver soluções e responder de forma a mais rápida possível. (GINGRICH, 2005).
- e) Organizar sistemas de trabalho e relacionamento com os usuários de serviços públicos com mais *empowerment* para a linha de frente e orientação para a entrega de serviços de qualidade gradualmente deve contribuir para reduzir o peso das normas e da ênfase nos meios em favor das demandas dos consumidores e contribuintes.

Na seção seguinte faremos uma breve análise das teorias em qualidade total, qualidade em serviços e reengenharia e o aproveitamento de conceitos chave para modernização da administração pública voltada para objetivos e resultados. Organizaremos, com base nos conteúdos desenvolvidos no tópico seguinte e nos desafios acima apresentados, a apresentação do modelo de gestão pública orientado para resultados.

### 3. Teorias sobre qualidade e excelência organizacional e seus efeitos na gestão pública

As práticas de qualidade e excelência empresarial foram introduzidas na indústria como forma de modificar o paradigma fordista-taylorista de produção de bens de consumo estandarizados. Qualidade foi a forma de adaptar às empresas ao mercado e aos clientes. A diferenciação e segmentação de mercado eram centrais para romper o paradigma padronizado do fordismo e do mercado de massa. Para os teóricos do *Total Management Quality* (TQM) as relações entre as empresas e o mercado deveriam ser modificadas passando a enfatizar as necessidades e expectativas dos clientes e não mais a oferta de produtos padronizados. Essa visão passava a demandar das empresas capacidade de flexibilização e customização visando apresentar produtos e serviços “adequados ao uso”. A seguir apresentamos um paralelo das principais teses das teorias sobre qualidade total, qualidade em serviços e reengenharia e seus vínculos com o desenvolvimento do modelo de gestão para resultados no setor público.

O planejamento da qualidade deveria partir da **identificação dos clientes** e suas necessidades. Essas demandas deveriam ser traduzidas pelas empresas em unidades de medida e orientadas para o desenvolvimento de produtos. As características dos produtos deveriam ser a base para a modelagem do projeto a ser desenhado que, por sua vez, organizaria o processo de produção após um teste de sua consistência (JURAN, 1992). O passo final seria a validação do processo e a fabricação do mesmo. Esse é o conceito de “indústria puxada” pelo cliente e pelo lado da demanda ao invés do modelo clássico de produção pautado pela oferta. A entrega de um produto é uma variável dependente das características de consumo em que as empresas devem ter flexibilidade de adaptação para implementar políticas de produção e de mercado adequadas à segmentação de seus clientes. A gestão para resultados no setor público se coloca essa questão em outros termos: quem são os *stakeholders* que devem ser tomados como referência para as políticas públicas em detrimento da concepção tradicional de enfatizar os procedimentos administrativos?

A **padronização** de atividades, característica da administração científica taylorista, é um aspecto central do TQM ao gerar maior previsibilidade face à uniformidade de procedimentos e instrumentos. Na administração pública tradicional essa é uma peça chave de controle: normas e rotinas padronizadas garantem o funcionamento da burocracia de forma objetiva, pois os regramentos contidos nos manuais dão do conta do “que fazer” e “como fazer”. Nos modelos de gestão para resultado no setor público, a padronização permanece relevante, mas voltada não mais para rotinas e sim para identificar as variáveis organizacionais e a metodologia de gerenciamento com capacidade de ser uniforme para todas as unidades administrativas (o planejamento estratégico se organiza com base em um só processo de gestão governamental).

O controle da qualidade na fonte é um meio de eliminar a função de **supervisão da qualidade** no final do processo de produção. O trabalhador na linha de produção deve ter suas competências ampliadas para assumir essa tarefa. Não há setor de garantia de qualidade, pois essa é uma responsabilidade de cada unidade. A inspeção para melhorar a qualidade que no final da produção ocorre tarde demais, é ineficaz e

dispendiosa e, por fim, a qualidade não deriva dessa rotina e sim da melhora do processo produtivo (DEMING, 1990). Esse princípio contraria a visão clássica da administração pública weberiana organizada segundo a divisão de trabalho e funções especializadas cabendo ao gerente ou superior hierárquico a função de supervisionar a correta aplicação das normas (WEBER, 1999 e Etzioni, 1980). Contrariamente a esse conceito, para a gestão pública voltada a resultados, a **descentralização e delegação** de atribuições amplia a autonomia dos profissionais visando uma forma de verificação o êxito em atingir metas e sua autoavaliação. A ênfase reside em criar condições de qualificar o controle do resultado e a compreensão as causas que geraram problemas ou desempenho aquém do esperado. Defende-se a ampliação do perfil de atuação dos profissionais, com mais capacidade de iniciativa e comportamentos pró-ativos que, dessa forma, gerem mais agilidade e qualidade no processo de produção e, principalmente, nos serviços oferecidos aos cidadãos e contribuintes.

A organização e o fortalecimento de mecanismos de **trabalho coletivo** opõe-se à visão taylorista e weberiana do controle individual da tarefa específica. Para o TQM, a constituição de grupos de trabalho, ainda que informais, muda o paradigma de “comando e controle” de atividades predeterminadas. O envolvimento de trabalhadores em sistemas de “administração participativa” foi uma forma de aproveitar o potencial intelectual e a experiência acumulada dos profissionais. As práticas de administração por objetivos e resultados se amparam no princípio do trabalho coletivo, mas com uma diferença fundamental: a modelagem de gestão e a participação fazem parte de um só processo de desenvolvimento organizacional que se integra de forma orgânica à gestão estratégica dos governos. Ainda que exista uma incerteza entre os graus variados de relação entre política e administração, é impensável a organização de um modelo dualista que sustente a modernização da gestão como prática informal e paralela aos processos formais de planejamento e programação orçamentária .

Os coletivos de trabalho criados no âmbito dos Círculos de Controle da Qualidade (CCQs) são **premiados** pelo êxito de suas iniciativas e resultados de seus projetos. As empresas devem romper as barreiras entre os diversos setores de pessoal. O trabalho em equipe é uma necessidade crucial para toda a empresas e exige que um compense com sua força a fraqueza de outro, e que todos utilizem a inteligência um dos outros (DEMING, 1990). Princípio similar vigora na administração por objetivos na gestão pública ao conceber a recompensa pelo atingimento de metas e/sua superação passível de receber estímulos pecuniários ou não dependendo das especificidades jurídicas de cada administração e governo. Assim como nos CCQs, defende-se o **trabalho em equipe** com a colaboração de todos (à diferença, mais uma vez destacada que, conforme o conceito que apresentaremos de gestão pública, a formulação e implementação de políticas de governo requerem processos gestão formalmente estruturados). A criação de grupos de trabalho e da administração participativa foi destacada por Osborne (1998) para “reinventar” as estruturas públicas centralizadas e hierarquizadas. A organização do trabalho em equipe e suas variantes (comitês de inovação, círculos de qualidade, programas de premiação, políticas de invenção e comitês sindicais trabalhadores-administração) são iniciativas importantes, mas limitadas para pensar os modelos de gestão para resultados. Iniciativa assim organizadas estão voltadas para atividades operacionais (ênfase



na implementação onde a autonomia na tarefa consiste em verificar o “como fazer” da melhor forma) e não concebem um sistema integrado entre a racionalidade política e a racionalidade técnica do ponto de vista estratégico. A adoção de soluções visando ampliar a qualidade e a excelência na gestão pública não pode ser reduzida a uma técnica gerencial aplicável de forma universal e sem análise da realidade organizacional específica.

A busca da melhoria constante do sistema de produção e serviços orientada para **reduzir custos** é outro valor central. Para Deming (1990), a qualidade deve existir no produto já na etapa do projeto, pois isso gera uma compreensão ainda melhor das necessidades do cliente. Agindo dessa forma, a direção da empresa aponta qual a qualidade desejada a partir da fase de planejamento do produto. Essa ação, além de orientar estrategicamente o posicionamento da empresa junto aos clientes, garante redução custos à medida que aumenta a qualidade e atende às necessidades do mercado. Para a gestão pública voltada a resultados o conceito de eficiência (fazer mais com menos ou a “eficiência alocativa de recursos) sem prejuízo da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos é um elo importante para a compreensão de sua filosofia administrativa.

A utilização de **dados e fatos** fortalece um conceito de gestão baseado em evidências e no recurso à estatística. Para Deming (1990), a primeira regra dos negócios é examinar os fatos considerados como recursos pedagógicos que levam à melhoria da administração ao indicar problemas e possibilitar a análise das causas. Os modelos de gestão pública orientados para resultados se amparam fortemente no desenvolvimento de sistemas de indicadores capazes de mensurar o atingimento de metas definidas para objetivos organizacionais. Sem a utilização de mecanismos de medição não há evidência possível de progresso que permita retroalimentar o sistema de gestão e a correção dos problemas existentes.

Do TQM vem ainda também outro princípio importante. A empresa não deve confundir **objetivos** com os meios de atingi-los. Traduzido para a gestão pública para resultados, o planejamento estratégico é uma etapa necessária, mas insuficiente para garantir mudar o status quo organizacional. Sem a introdução de um modelo de gestão que integre estratégia, sistemas, estrutura, estilo e as habilidades organizacionais e profissionais, a administração por objetivos fica desprovida de método para atingir suas finalidades projetadas.

O desenvolvimento da qualidade total avançou para o setor de serviços constituindo uma abordagem conhecida como qualidade em serviços. A diferença central dessa concepção é que a qualidade é percebida pelo cliente no momento em que recebe um serviço face ao relacionamento direto com o fornecedor sem a mediação de um produto tangível. A administração de serviços é um enfoque organizacional que faz da qualidade, tal como sentida pelo cliente, a principal força motriz do funcionamento da empresa. As organizações devem atentar para os **momentos da verdade** que são todos os pontos de contato possíveis com os clientes que geram impressões e percepções sobre a qualidade dos serviços e produtos. A saída consiste em desenvolver o triângulo dos serviços que, ao colocar os clientes como prioridade, busca definir uma estratégia de serviços baseada na melhoria dos sistemas de trabalho e

na qualificação do pessoal (ALBRECHT, 1992). Mas, o importante é observar o ciclo de prestação de serviços considerando esse como a reunião ordenada e seqüenciada de todos os Momentos da Verdade vivenciados por um cliente numa empresa (ALMEIDA, 1995). A gestão pública orientada para resultados tem na prestação e entrega de serviços e na modernização dos sistemas integrados de atendimento ao público um dos pilares da mudança de uma cultura burocrática segmentada, sem visão de processo (ciclo) e autocentrada em favor de um enfoque de redesenho de processos para racionalizar as atividades qualificar o relacionamento com os diversos *stakeholders*.

Vem das abordagens em qualidade de serviços o conceito de **agregação de valor** entregue e valor percebido pelos clientes. O julgamento de valor é uma análise realizada pelos clientes ao comparar as consequências positivas e negativas da oferta recebida da empresa. Essa avaliação depende de um conjunto de três fatores combinados: valores e metas apresentados pela organização, a situação ou momento da oferta e a capacidade dos produtos e serviços atenderem de forma coerente as demandas dos clientes. A adequada resposta à agregação de valor ajuda uma empresa a definir seu posicionamento e provê elementos para o direcionamento estratégico do negócio. A gestão para resultados em âmbito governamental deve orientar-se para a maximização da criação de valor público compreendido como demandas politicamente desejáveis como efeito de processos de legitimação democrática, que sejam propriedade coletiva e, portanto, de natureza pública e requeiram a geração de mudanças que alterem aspectos da sociedade ou grupos de interesse como destinatários legítimos dos bens públicos (CLAD, 2007).

Um outro enfoque que foi utilizado pelas empresas na década de 90 do século passada foi a chamada reengenharia. Distintamente do TQM que defende a mudança organizacional através de processos de melhoria contínua, a reengenharia sustenta que as concepções tradicionais de gestão empresarial devem ser radicalmente substituídas. Essa teoria aponta como mudanças centrais para a construção de um novo paradigma organizacional a substituição da ênfase em atividades para **ênfase em resultados, gerentes que lideram** ao invés de gerentes supervisores e **estruturas planas** no lugar das organizações hierárquicas (CHAMPY, 1993). A gestão pública para resultados igualmente se vale desses três argumentos para sustentar as bases necessárias para a construção de uma nova visão de desenvolvimento gerencial para os governos.

Essa breve retomada de autores sobre qualidade total, qualidade em serviços e reengenharia teve o objetivo de indicar a origem de conceitos centrais atualmente utilizados pelas abordagens de gestão pública para resultados. Na seção seguinte apresentaremos um modelo de administração para resultados e sua metodologia de organização e funcionamento e a forma como os conceitos oriundos das três teorias aqui apresentadas são utilizadas como recurso aplicado à gestão estratégica.

## **4. Estrutura e metodologia do modelo de Gestão para Resultados**

### **4.1 Discussão inicial sobre o modelo e suas características**

A conceituação sobre Gestão para Resultados remonta à “administração por objetivos” de Peter Drucker em seu livro “Prática de Administração de Empresas”. As empresas seriam melhor gerenciadas se estabelecessem metas claras que serviriam como direcionadores da ação e para a verificação de resultados.

No setor público a implementação da gestão por objetivos se constituiu num marco de referência para novos formatos organizacionais focados em resultados das políticas públicas em oposição ao modelo tradicional voltado para os meios e normas administrativas.

Mas, segundo a gestão para resultados, cabe aos governos, além de dirigir e executar, também planejar e avaliar para recuperar as dimensões temporais de futuro e passada quase inexistentes na prática burocrática (OZSLAK, 1999). Dessa forma, as principais características de uma gestão para resultados devem conter as seguintes dimensões: a) é um marco conceitual de gestão organizacional em que o fator resultado aplicado a todo o processo de gestão se converte em referência chave; b) é um marco de aquisição de responsabilidade gerencial a través da vinculação dos dirigentes aos resultados obtidos; c) é um marco de referência que integra os distintos componentes do processo de gestão já que se propõe interconectá-los para otimizar seu funcionamento e; d) é um marco para uma nova cultura organizativa, diretiva e de gestão através do qual se põe ênfase nos resultados e não nos processos e procedimentos (CLAD, 2007: 13).

A gestão para resultados se opõe à gestão pública tradicional uma vez que a visão clássica foca o erro, a suspeita inibe iniciativas, alimenta desconfiança nos órgãos e pessoas e afeta a eficiência organizacional nublando a análise dos efeitos das políticas (BEHN, 1998).

Por isso, na gestão para resultados a medição de desempenho dos governos constitui um instrumento de vigilância voltado a assegurar o valor do dinheiro público, uma forma de verificar a efectividade dos programas e um aporte para fortalecer a confiança nos governos com a publicação das medidas de desempenho. Daí porque a avaliação das atividades é um aspecto crítico com os esforços para dotar de maior capacidade os governos e fortalecer o profissionalismo no serviço público para evitar os interesses particulares das burocracias (CAIDEN, 1998).

Mas, apesar dessa importância técnica e política, a verificação de resultados, as medidas de desempenho e a avaliação de programas é algo mais que informação, pois são parte integral dos processos de gerência e de seu entorno político (CAIDEN, 1998). Nesse particular, a definição sobre a agregação de valor público assume relevância, pois se colocam três perguntas de natureza técnica e política: resultados para quem? o que medir? quem mede? A resposta para esses questionamentos não depende apenas da boa definição de medidas de desempenho, pois a decisão sobre as prioridades de governo é acima de tudo uma orientação política. Assim, verificar resultados pode ser um meio de atestar a eficácia das decisões previamente adotadas e que, não necessariamente, avaliam todas as variáveis presentes na realidade. Esse

é um dos aspectos que merecem atenção na análise dos modelos de gestão para resultados e das medidas de desempenho selecionadas. Mas, do ponto de vista pedagógico, ainda assim é melhor respostas imprecisas para questões importantes que ter respostas precisas para os aspectos secundários (RUFFNER, 2002).

Outro ponto a ser considerado nas instituições públicas é “a combinação de dois ingredientes que nem sempre andam juntos: a legitimidade e a competência técnica e profissional dos responsáveis pelos mecanismos de avaliação e acompanhamento” (SCHWARTZMAN, 2001: 8). Quem mede e deve ser responsável pelos resultados precisa ter respaldo técnico (capacidade gerencial e profissional na sua atividade) e político (algum nível de aceitação no interior da gestão organizacional que respaldem suas posições visando criar um ambiente favorável para análise e a avaliação).

Esse aspecto é relevante, pois a gestão para resultados inclui informações sobre desempenho e seu julgamento valorativo geralmente requer um posicionamento que combine análise técnica com interpretação qualitativa que, por sua vez, depende das referências teórico-metodológicas adotadas. Essa flexibilidade dos responsáveis em decidir as formas de realizar medições e avaliações de desempenho não deve prescindir de um método padronizado para toda a organização visando a reduzir as críticas de subjetividade e parcialidade da análise e seus resultados. Embora se busquem os indicadores mais adequados e a definição de um marco gerencial objetivo, ainda assim o mais importante consiste em responsabilizar e mobilizar todos os níveis gerenciais para mudar a cultura organizacional visando orientá-la para os efeitos da ação ao invés dos controles das normas. Queremos enfatizar que, embora os resultados medidos via indicadores sejam importantes, a institucionalização de um processo pedagógico de mudança cultural é mais relevante ao permitir o aprendizado de um novo modo de agir sobre a realidade administrativa e gerencial baseadas em objetivos inovadores que desestimulem gradativamente a rotina burocrática.

A adoção de sistema de gestão para objetivos deve considerar ainda o propósito prático das avaliações de desempenho para subsidiar ações corretivas de problemas detectados ou níveis de performance aquém do projetado. A gestão para resultados deve fundamentar-se nos resultados definidos antes de entrar em operação, deve simplificar as tarefas relacionadas à função gerencial para que execução e avaliação efetivamente se implementem, deve selecionar as informações prioritárias para a tomada de decisão em cada nível hierárquico para dotar a organização de agilidade operacional, ampliar a capacidade de iniciativa que estimule o autocontrole e a busca de soluções focadas nos objetivos de governo como mecanismo de aprendizagem coletiva (ALBAVERA, 2003).

Instituindo essa visão orientada para resultados, os governos se beneficiam com: a) introdução de uma marco analítico que revisa objetivos estratégicos com o desempenho obtido em sua execução; b) fomenta uma cultura organizacional que põe ênfase na capacidade de iniciativa; c) incentiva a estruturas organizativas mais flexíveis que geram maior eficácia operacional; d) qualifica uma postura que busca maiores rendimentos institucionais como efeito de um método interativo de trabalho que

melhora a comunicação interna e estimula “círculos de inovação; e) facilita a sistematização de informações que serve de apoio para as decisões de governo; f) implanta controle de desempenho para a verificação dos progressos organizacionais e seus resultados; g) contribui para o desenho de desenvolvimento profissional considerando a "capacidade humana disponível" e a "capacidade humana necessária" e; h) amplia a transparência da gestão pública e da "rendición de cuentas" em todas suas dimensões (*accountabilities* legal, administrativo, política e social) (ALBAVERA, 2003).

No próximo item apresentaremos a estrutura e funcionamento do modelo de gestão para resultados tomando por referência a discussão até aqui realizada.

## **4.2 Estrutura e funcionamento do modelo de Gestão para Resultados**

A concepção do modelo de gestão pública com qualidade e excelência deve se organizar com base em cinco eixos estruturantes: 1) sistema de diagnóstico organizacional; 2) sistema de planejamento estratégico; 3) sistema coletivo de gestão; 4) sistema de monitoramento da gestão e; 5) sistemas de informação gerencial para retroalimentar o ciclo de gestão.

### **4.2.1 Sistema de Diagnóstico Organizacional**

#### **4.2.1.1 Conceitos centrais do sistema de diagnóstico**

Embora a gestão para resultados deva ser orientada por um modelo padronizado, metodologia e instrumentos de trabalho uniformes, faz-se necessário uma adequação dessa concepção com as realidades específicas das instituições públicas. A realização do diagnóstico organizacional tem o objetivo de conhecer as variáveis que caracterizam as instituições públicas e seu estágio de desenvolvimento. Nesse sentido, a prioridade reside em identificar as forças e fraquezas organizacionais, pois conhecer o grau de governabilidade sobre causas controláveis é mais importante que a análise das oportunidades e ameaças onde a possibilidade de incidência é menor ou mediada por fatores não controláveis.

A complexidade das organizações públicas requer instrumentos de leitura e compreensão da realidade que qualifique o processo de modernização da gestão de forma sistêmica. A abordagem dos “sete S” desenvolvida por T. Peters e Waterman (1984) em seu *best seller In Search for Excellence* apresenta um modelo que permite uma análise integrada dos fatores centrais a serem observados para conhecer a realidade de uma organização. O diagnóstico da situação e da análise estratégica devem considerar sete parâmetros orientadores, bem como a interface entre eles que são, conforme a sua descrição em inglês, “sete S” (*shared vision, strategy, style, systems, structure, staff e skills*) e que podem ser compreendidos como segue abaixo:

1. Visão compartilhada (*shared vision*): busca conhecer os valores, marcas e objetivos estratégicos que funcionam como catalizadores organizacionais que criam as grandes referências de ação coletiva baseadas no interesse público.

2. Estratégia (*strategy*): busca conhecer como se constrói a metodologia de planejamento em todos os níveis organizacionais visando materializar a visão estratégica fazendo referência ao ponto de partida identificado no diagnóstico e a forma como se pretende alterar a situação para o futuro visando fins objetivamente estruturados em metas.

3. Estilo (*style*): busca analisar a forma como a cultura organizacional se constitui para torná-la coerente com a visão compartilhada, bem como suas dimensões técnico-políticas para avaliar se possui caráter inovador, participativo, gerentes que lideram e está voltada para a busca de resultados.

4. Sistema (*system*): busca conhecer os sistemas administrativos e organizacionais transversais como pessoal, orçamentário, gestão, avaliação de desempenho e compras dentre outros, cujas características incidem sobre a dinâmica de funcionamento geral das instituições.

4. Estrutura (*structure*): se refere ao organograma, hierarquia organizacional e os avanços na sua integração horizontal, a estrutura de cargos, mecanismos de coordenação e graus de autonomia das unidades internas.

6. Pessoal (*staffi e skills*): busca conhecer como se organiza a estrutura de pessoal com seus planos de carreira e organização do serviço civil, bem como as habilidades organizacionais e técnicas existentes para identificar os *gaps* de qualificação necessárias a um modelo de gestão para resultados.

Cada um destes “S” serve de um guia flexível para direcionar o diagnóstico situacional e, portanto, não se trata de construir formulários pré-definidos como instrumento universal. A finalidade central da análise organizacional reside em orientar o sistema de planejamento governamental com base em dados e fatos e na verificação da realidade para que a implementação do modelo de gestão para resultados não desconsidere particularidades concretas que, em regra, permitem melhor adequar o plano de trabalho. A gestão governamental deve ser uma síntese entre a vontade política manifesta nos programas de governo, por exemplo, e as capacidades institucionais instaladas visando a constituição de um planejamento estratégico desafiador e exequível, sem o que a gestão para resultados pode ser inócua pelo descompasso entre sua modelagem e o estágio de desenvolvimento organizacional.

A realização de análises situacionais possui uma importância significativa na alteração de práticas administrativas e gerenciais nas organizações públicas, pois produz uma leitura sistêmica e global das instituições, distintamente das abordagens tradicionais segmentadas por enfoque (análise específica de um aspecto como estrutura ou pessoal, p.ex.) ou por unidade organizacional (a análise departamentalizada). O plano de trabalho decorrente dessa compreensão da complexidade organizacional, multidisciplinar e intersetorial é superior aos modelos clássicos de desenvolvimento institucional e unidisciplinares (o problema dos recursos humanos, o problema dos sistemas, p. ex.,

analisados isoladamente) e qualifica a implementação do modelo de gestão e seus resultados. Distintamente das análises tradicionais, a introdução do interesse público altera a visão autocentrada da burocracia e o ponto de partida do diagnóstico com o esforço para conhecer os *stakeholders*, suas necessidades e demandas.

#### 4.2.2 Sistema de Planejamento Governamental

O sistema de planejamento governamental deve ser a mediação da vontade política com a realidade diagnosticada e na análise das variáveis organizacionais baseadas no modelo dos 7S e estruturar-se conforme o esquema conceitual abaixo visando agregar valor público para a sociedade. A seguir apresentamos a estrutura para a modelagem do planejamento estratégico.

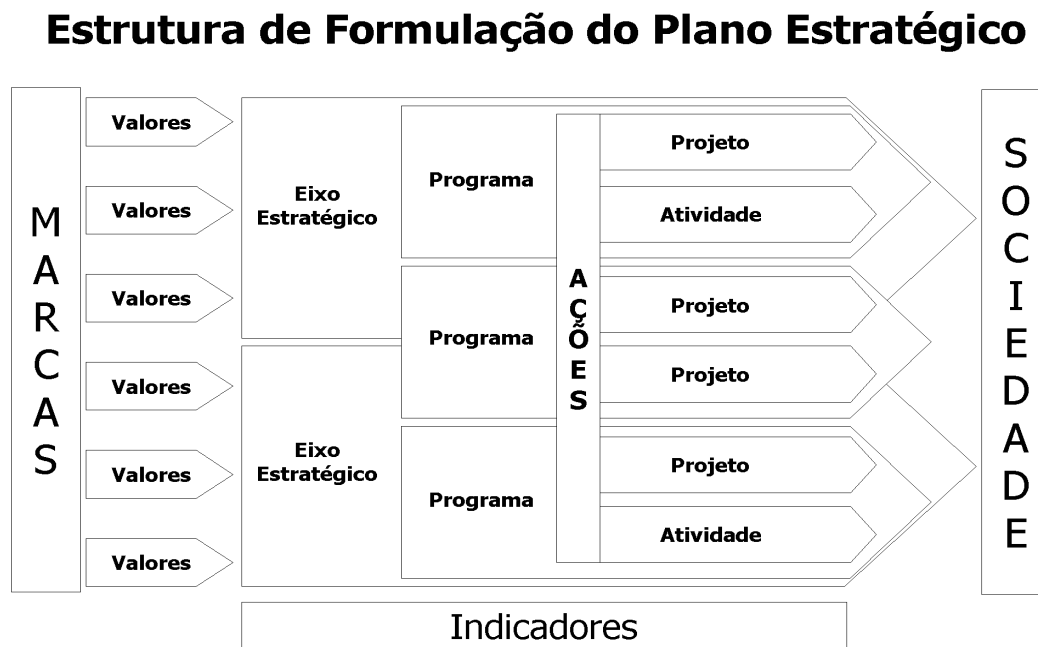


Figura 1: Estrutura do planejamento estratégico (elaborado pelo autor)

##### 4.2.2.1 Concepção central do sistema de planejamento

1. Marca de governo é uma referência estratégica que orienta a construção do posicionamento de governo visando à concretização de uma imagem percebida pela sociedade como decorrência da implementação de seu programa de ação. Uma marca materializa símbolos concretos que permitem à população reconhecer e perceber o resultado dos trabalhos realizados pelo governo ao longo de sua gestão. Forma-se através de convencimento ou das ações de comunicação institucional e da formação

de opinião pública favorável ao posicionamento escolhido pela administração. A definição de marcas exige a priorização de eixos gerais de atuação que servem para orientar as ações (programas com seus projetos e atividades).

A construção de marcas de governo ocupa lugar de destaque na matriz metodológica, pois: a) em relação à sociedade visa tornar reconhecida a imagem do governo através dos empreendimentos políticos e técnicos que buscarão viabilizá-la como prioridade; b) em relação ao governo cumprem a função de orientar a seleção e a hierarquização das prioridades, gerando foco, coerência e consistência na estruturação do planejamento estratégico.

2. Valores são princípios éticos e orientadores da conduta da alta direção política e do conjunto da administração pública. Servem de referência a toda tomada de decisão e orientam posturas e atitudes dos gestores e profissionais ao criar uma linha de conduta unificada de atuação coerente com a visão política e programática do governo.

3. Eixos estratégicos são guias direcionadores das ações governamentais e de seus objetivos político-programáticos. São as opções estratégicas definidas para gerar foco na atuação, identificar e/ou priorizar *stakeholders* e orientar a análise e elaboração dos programas prioritários de governo. Esses guias estratégicos são definidos pela alta direção política do governo e validados coletivamente com o nível gerencial. Servem para gerar compromisso técnico e político pactuado em torno das marcas e principais objetivos e para direcionar a avaliação de performance focada nas prioridades de ação. Esse mesmo processo se implementa em cada órgão para a construção do planejamento setorial. Dessa forma, se constitui uma árvore de planejamento em toda a hierarquia governamental orientada por três questões: a) os objetivos estratégicos são os mesmos para todas as instituições; b) o planejamento dos órgãos deve responder com prioridade às demandas de governo e preserva espaço para a especificidade sua área de atuação; c) a metodologia de planejamento é a mesma para todas as estruturas visando uniformizar o processo de construção da estratégia de governo e das áreas. Em resumo, os fins (eixos e prioridades) são os mesmos e organizados com um só método e a visão de governo se coloca como guia orientadora do planejamento das instituições públicas.

O sonho do “bom governo” tem na valorização do planejamento estratégico e operacional, com a fixação de objetivos e metas factíveis voltadas para objetivos e resultados, um dos eixos centrais já que, juntamente com a organização e o controle, constituem a medula da eficiência administrativa (ALBAVERA, 2003).

4. Programas se constituem em ações (projetos com natureza temporal determinada e atividades são contínuas) coordenadas por unidades executoras e gerentes motivados a alcançar metas definidas. Articulam ações de forma coerente e orientadas para atingir objetivos preestabelecidos. Os objetivos são expressos em resultados a serem mensurados pela evolução de indicadores que possibilitam a avaliação da sua performance. Os eixos estratégicos de governo, seu desdobramento no planejamento operacional de cada unidade organizacional e nos programas prioritários, constituem o marco estratégico de ação. A



definição clara dos problemas a solucionar, objetivos e metas quantificadas, a metodologia de implantação, cronograma, responsabilidade definidas e o orçamento disponível indicam que, para a gestão por objetivos, o fundamental não radica no planejamento estratégico e sim no plano operacional orientado pelos eixos prioritários de governo. A convicção a respeito da articulação entre o estratégico e o operacional é um fator essencial para potencializar a eficiência das unidades internas de gestão e constitui o centro nevrálgico da gestão para resultados (ALBAVERA, 2003). Mas, mesmo assim, a política deve ser elemento definidor para tornar mais eficiente e eficaz o planejamento operacional e a destinação dos recursos, ao invés do predomínio da técnica e da lógica inercial amparada no desempenho passado como sói ocorrer na administração pública.

É nesse nível tático de elaboração de programas que a análise dos recursos é importante para a formulação do orçamento público e para direcionar a base objetiva de avaliação dos resultados da ação governamental. Essa forma de organização do orçamento público permite que se combine verificação da alocação de recursos e análise de desempenho com base nas marcas e eixos estratégicos do governo e seus desdobramentos em cada órgão. Dito de outra forma, cada unidade recebe uma delegação de responsabilidades como parte que lhe cabe na estratégia de governo à qual se agrega o seu planejamento específico.

Para implementar o conjunto de programas e ações recebe uma dotação orçamentária que corresponde a uma equação técnico-política entre a demanda realizada por recursos e a disponibilidade efetiva para atingir as metas pactuadas. A avaliação comparada entre as metas e o desempenho obtido será orientadora de análises para o orçamento do próximo exercício. A verificação da performance deve ser realizada com base no sistema de medição de desempenho que falaremos mais adiante.

5. Indicadores de desempenho organizados para avaliar a performance de arquitetura do planejamento estratégico e da hierarquia a ser estabelecida para analisar níveis distintos e complementares: eixos (estratégico), programas (tático) e ações (operativo). A avaliação e seus indicadores de desempenho deve ir além de considerá-las como um modesto aporte adicional ao melhoramento da produtividade para percebê-los como um aspecto integral do planejamento estratégico, pois podem ser utilizados para cotejar as metas e avaliar os progressos em vista dos objetivos planejados (CAIDEN, 1998).

A modelagem para a elaboração do planejamento e orientada pelas cinco variáveis estratégicas (marca, valores, eixos, programas e indicadores) se baseia no reforço do trabalho coletivo em grupos setoriais e intersetoriais vinculados à estrutura formal da hierarquia organizacional (no item seguinte falaremos mais dessa questão). A direção política e gerencial deve ser capacitada a utilizar a metodologia e os instrumentos do planejamento estratégico que devem ser os mesmos para todo o governo visando fortalecer as bases de uma cultura de gestão com as mesmas premissas. Dessa forma, evita-se a separação que geralmente ocorre entre a visão estratégica e seu desdobramento operacional nos órgãos e programas de governo.

A sinergia entre os níveis estratégico e operativo se reforça também com: a) adoção de um modelo padronizado de planejamento que qualifica a descentralização, delegação e autonomia para gerenciar em cada área Figueroa (2008); b) repasse inicial de metas para cada unidade desdobrar em seus plano de ação visando pactuação e validação posterior; c) a delimitação de responsabilidades no âmbito dos níveis hierárquicos e organizacionais e; d) uma melhor comunicação e compreensão interna devido à definição de metas e metodologias comuns a todas as unidades O resultado que se busca deve ser a elaboração de planos operativos detalhados e coerentes com os objetivos estratégicos de governo.

O planejamento estratégico e operativo deve reforçar a intersetorialidade como premissa central para evitar a departamentalização e a fragmentação existentes nas instituições públicas a fim de evitar duplicação de esforços concorrentes para a mesma finalidade. Essa forma de trabalho dá origem ao que chamaremos “programas integrados” caracterizados por sua transversalidade e cuja orientação estratégica é a busca de solução para problemas em que a abordagem deve ser multidisciplinar.

Para garantir que esse modelo sustentado na organização do trabalho coletivo, na intersetorialidade e nos eixos estratégicos seja implementado de forma coordenada é importante a utilização de sistemas de gerenciamento *on line*. Instrumentos como “Portais de Gestão” pela Internet (disso falaremos no item 4.2.5) permitem uniformizar a compreensão dos objetivos, padronizam a metodologia de trabalho, ampliam os níveis de transparência, acessibilidade de informações e *accountability*. A elaboração dos programas pode ser monitorada e avaliada de forma rápida e integrada e as correções relativas ao estabelecimento de metas, objetivos, prazos, responsabilidades e recursos orçamentários podem ser equacionadas antes da validação. Garante-se dessa forma um planejamento estratégico de governo e operacional em cada unidade com uma qualidade superior face à correção e ajuste já na fase de formulação e antes de iniciar sua implementação.

#### **4.2.2.2 Sistema de planejamento e mudança da cultura organizacional**

A adoção de um sistema de planejamento com essas características gera modificações positivas na cultura organizacional, pois:

a) implementa um processo que, desde o início, está vinculado de forma orgânica com a alta liderança política e gerencial e que não concebe de forma separada planejamento e gestão e, por essa razão, já se vale de fóruns coletivos que permanecem atuando no processo de implementação e avaliação de resultados;

b) fortalece o conceito de direção estratégica amparado no conjunto dos elementos da organização (estruturas, processos, recursos humanos e tecnológicos. Não se planeja por um outro e se gerencia por outro lado, mas se planeja para gerenciar melhor e se faz um grande esforço na gestão da mudança (RAMIÓ MATAS, 2001: 114);

c) descentraliza a elaboração do planejamento para toda organização, pois o desenho das estratégias não é uma competência que está localizada em uma unidade especializada e com escassas conexões com o restante da organização como ocorria no planejamento estratégico. A direção estratégica se fundamenta em uma descentralização participativa do planejamento e do desenho de estratégias em que participam todos os âmbitos da gestão da organização (RAMIÓ MATAS, (2001: 114). Distancia-se, dessa forma, da concepção tradicional centralizada que separa funções de planejamento e execução;

d) vincula o que com o como implicando uma aproximação, por um lado, de objetivos com as estratégias e, por outro, ao restante dos elementos organizativos. Essa forma de vincular o que com o como das organizações é que proporciona a direção estratégica (RAMIÓ MATAS, 2001). Rompe-se dessa forma com o problema da departamentalização do planejamento comum na administração pública tradicional;

e) estrutura uma visão de longo prazo que estimula a criatividade das unidades de gestão e das pessoas voltada para inovação e criação de uma atitude mental orientada para a “captação de oportunidades” afastada da administração de rotinas conforme a lógica burocrática (ALBAVERA, (2003);

f) indica os “caminhos” a serem seguidos de forma conjunta pela liderança política e gerencial que fortalecem os consensos com base num marco estratégico definido em substituição à inércia organizacional da administração baseada em normas.

g) vincula o planejamento com suas medidas de desempenho visando traduzir de forma objetiva as marcas, eixos e objetivos de governo de modo a reduzir o problema dos desacordos sobre as metas e resultados a serem atingidos nos processos de avaliação e monitoramento.

### **4.2.3. Sistema de gestão (estrutura e funcionamento)**

#### **4.2.3.1 Estruturas executivas da gestão**

Nessa visão gerencial é importante desenvolver um sentido de solidariedade interna entre todas as áreas. A opção por construir um modelo gerencial amparado em fóruns de construção e decisão coletiva está direcionada para uma concepção sistêmica sustentada em três princípios:

1. todas as áreas coletivamente se organizam para evitar divisões internas;
2. todas os órgãos com afinidade temática devem operar ações integradas;
3. todas os órgãos tem acesso às informações sobre o planejamento governamental com grande transparência das informações.

Com base nessas premissas, os desafios para a implementação de uma organização gerencial baseada em coletivos de trabalho são: a) condições efetivas das equipes atuarem como times; b) capacidade dos times interagirem e modificar a realidade para fazer as coisas com mais eficácia; c) condições para enfrentar as diferenças internas criando motivação para ações cooperadas; d) convencimento das pessoas que times de aprendizado e equipes de trabalho possuem um potencial mais significativo a longo prazo (THOMPSON, 1997).

Para operacionalizar o modelo de gestão para resultados coerente com essa visão de mudança da cultura organizacional e com o sistema de planejamento, a estruturação de fóruns coletivos é o mecanismo mais adequado. Esses coletivos de gerenciamento, que devem passar a fazer parte do sistema decisório formal e serem gerencialmente legitimados pela alta direção política, devem se organizar de três formas:

1. **Organização de fóruns gerais (nível estratégico):** coletivos com a responsabilidade pelo gerenciamento geral do planejamento estratégico de governo tais como Coordenação de Governo e o coletivo formado pelos titulares de todos os órgãos da administração (Ministério e/ou Secretariado). Sua função central reside em definir e avaliar o planejamento estratégico de governo e seus resultados, apoiando-se executivamente e vinculando racionalidade política e racionalidade técnica, por dois comitês de trabalho:

a. **Comitê de Gestão Estratégica do Governo** composto pela área responsável pela coordenação e avaliação da gestão governamental (tipo uma Secretaria de Gestão Estratégica), Coordenadores dos Comitês Temáticos e o *staff* da Alta Liderança Política. Esse Comitê deve avaliar e monitorar a implementação do planejamento governamental e do modelo de gestão para resultados, indicando as ações corretivas para todos os órgãos, metas dos programas e ações, indicadores de desempenho e revisão das marcas e eixos estratégicos. O Portal de Gestão deve ser o sistema de informações estratégicas para consolidar informações sobre esses itens, disponibilizar relatórios gerenciais, o acompanhamento *on line* e demais elementos necessários para o acompanhamento do planejamento de governo, seus órgãos e programas.

b. **Comitê Executivo da Gestão Governamental** composto pela área responsável pela coordenação da gestão de governo e Secretarias Executivas (unidades internas com a tarefa central de coordenar – e não como nível hierárquico decisório centralizado que contrariaria o a gestão participativa e descentralizada - o modelo de gestão nos órgãos). Cabe a esse Comitê o monitoramento e avaliação da implementação do planejamento governamental e do modelo de gestão em todos os órgãos, estimular a troca de experiências (*benchmarkings* internos), verificar dificuldades e problemas existentes em relação ao planejamento, metodologia de trabalho, funcionamento do portal de gestão, dentre outros temas relevantes.

2. **Organização integrada de áreas com afinidade temática (Comitês Temáticos)(nível tático):** esses reúnem órgãos que podem atuar conjuntamente pela sua afinidade temática e, se possível, vinculadas aos eixos estratégicos de governo em pelo menos quatro grandes áreas (gestão administrativa, políticas

sociais, desenvolvimento econômico/ciência e tecnologia e desenvolvimento urbano) e pautam-se pela identificação de problemas cuja solução apenas seja possível pelo planejamento integrado das iniciativas. A estruturação desses fóruns é importante para romper com a cultura da fragmentação administrativa, da departamentalização e de baixa integração entre as áreas. Esses fóruns qualificam os programas integrados e suas ações que podem apresentar maior abrangência e escala (um número mais amplo de experiências atuando conjuntamente), definir objetivo e metas mais ousadas (maior volume de recursos disponíveis), evitar duplicidade de ações (definição combinada de iniciativas) e reduzir custos (otimização de recursos financeiros, materiais, tecnológicos e humanos). Os Comitês Temáticos podem desenvolver uma pedagogia coletiva para educar a alta direção política e gerencial a compreender os limites da ação governamental departamentalizada e carente de mecanismos de gestão coletiva e integrada. Aos Comitês Temáticos cabem as seguintes atribuições centrais:

1. realizar diagnóstico dos problemas que exigem atuação integrada com foco nos programas estratégicos do governo;
2. formular e implementar programas integrados de governo e estabelecer interfaces necessárias entre os órgãos que o compõe;
3. acompanhar a implantação dos projetos que constituem as marcas e eixos de governo e que fazem interface com os órgãos envolvidos;
4. otimizar recursos humanos, financeiros e organizativos, através de gestão intersetorial de projetos que fortaleçam uma atuação integrada, com ênfase para as marcas e projetos estratégicos do governo.

Os Comitês Temáticos possuem uma agenda anual de reuniões sempre coordenadas pela liderança política de um dos órgãos e com rodízio periódico visando o aprendizado de todos os integrantes. A Secretaria Executiva desse fórum cabe ao órgão encarregado da coordenação da avaliação e monitoramento governamental e assume tarefas organizativas como atas de reunião, distribuição de documentos e planejamento da pauta dos encontros sempre orientada pelo planejamento estratégico de governo e suas prioridades.

3. **Organização por área de atuação (Comitês Gestores)(nível operacional):** sistema coletivo de gestão setorial baseado em uma mesma metodologia para todos os órgãos e formado pela liderança política e gerencial dos mesmos. Esse fórum tem o objetivo de organizar as unidades de gestão em torno de uma estrutura geral e de funcionamento padronizada visando facilitar a cooperação e integração à base das mesmas concepções, metodologia e instrumentos de gerenciamento e organização.

O Comitê Gestor é uma estrutura coletiva de consulta, decisão e apoio com agenda e periodicidade de reuniões de trabalho organizadas e com as seguintes atribuições centrais:

1. estabelecimento do modelo de gestão orientado pela descentralização, delegação, ampliação da responsabilidade gerencial e organização coletiva do trabalho;
2. gerenciamento do planejamento estratégico (programas e ações): a) específicos de sua área de atuação; b) ações que fazem parte de um “programa integrado”, cuja responsabilidade é de outro órgão, visando executar o plano de governo de forma compartilhada e intersetorial para os problemas e situações onde a complexidade assim exigir. O planejamento estratégico pode indicar prioridades somente viabilizadas de maneira intersetorial e através de mecanismos horizontais de gestão que integram as ações de mais de uma área. Nesse caso, o Comitê Gestor assume a responsabilidade de gerenciar tanto os seus programas específicos como as tarefas que lhe cabem em programas gerenciados por outra área.
3. gerenciamento dos indicadores de desempenho que materializam os resultados da gestão e do planejamento.

A integração dos Comitês Temáticos com os Comitês Gestores é fundamental para o desempenho do modelo de gestão e da capacidade em atingir as metas do planejamento. Esse fluxo de comunicação entre os órgãos e as demais áreas com afinidade temática é importante, pois permite realizar a integração funcional (em cada área) com a integração temática (atuação em um campo comum de assuntos). O modelo de gestão, dessa forma, lança as bases para romper as limitações do modelo tradicional com sua característica fragmentação entre as áreas.

O relacionamento entre os Comitês Gestores e os Comitês Temáticos ocorre da seguinte forma:

1. As reuniões dos Comitês Gestores pautam o debate de programas e as ações de governo sob sua responsabilidade. A análise resultante gera um relatório *on line* no Portal de Gestão que indica o plano de ações corretivas;
2. O diagnóstico realizado pelos Comitês Gestores subsidia os Comitês Temáticos, pois as ações de cada programa cuja responsabilidade é dos órgãos são levadas para as reuniões desse fórum integrado. O debate realizado nesse fórum integrado confirma ou não essa análise e as definições adotadas retornam para o órgão específico como plano de ação indicado;
3. Esse fluxo geral e a interrelação fortalece a integração necessária entre todas as áreas, mediadas pelos Comitês Gestores e Comitês Temáticos, com as devidas responsabilidades pactuadas pela em cada programa e ação. Dessa forma, o modelo de gestão para resultados qualifica sua execução de forma específica nos órgãos e de forma temática e integrada em todo o governo.

Essa estrutura organizativa do modelo de gestão para resultados está esquematicamente apresentada a seguir.

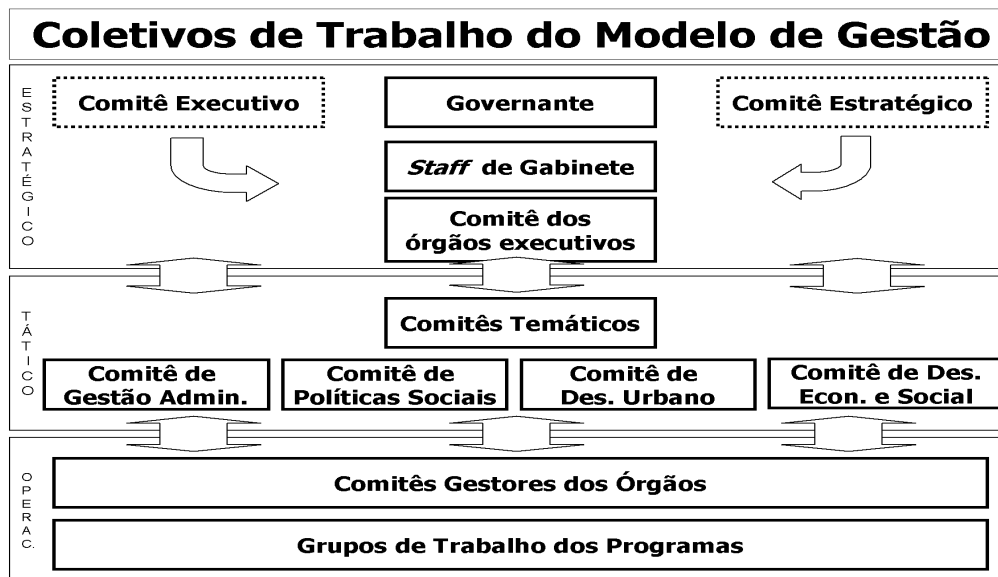


Figura 2: Estrutura dos fóruns coletivos do modelo de gestão (elaborado pelo autor)

#### 4.2.3.2 Estruturas coletivas e mudança de cultura organizacional

A institucionalização de times ou equipes de aprendizado – podemos assim denominá-las, visto que os coletivos são fóruns gerenciais que educam a partir da experiência prática no modelo de gestão – requerem alinhamento, complementaridade, harmonização e direção comum (THOMPSON, 1997). A maioria dos problemas organizacionais demandam essa abordagem interconectada para evitar o jogo de soma zero decorrente das disputas e competição dos departamentos por recursos e/ou pelo seu isolamento e insulamento burocrático.

O modelo de gestão sustentado no reforço do trabalho coletivo deve reconhecer que a melhor forma de alcançar bons resultados através das pessoas é a delegação de atividades com uma clara designação de responsabilidades (ALBAVERA, 2003). Essa forma de organização gerencial deve enfrentar dois problemas chave na administração pública: a) coordenação entre os órgãos de maneira vertical e horizontal e; b) o relacionamento entre hierarquia organizacional e descentralização. Ambas questões são respondidas pelo modelo dos fóruns coletivos de gestão, tal como apresentado.

A descentralização, uma das bases gerenciais de uma administração por objetivos, deve considerar alguns desafios políticos e culturais para ser efetiva: a) não privilegiar órgãos com maior capacidade gerencial e melhores instrumentos de planejamento sob pena de gerar um desequilíbrio estrutural intragoverno que pode fazer da descentralização uma estímulo à competição interna e prejudicar a coordenação entre as áreas; b) a “devolução estrutural” de competências (LAEGRED, 2001) justificada

em nome da autonomia e flexibilidade gerencial deve vir acompanhada do estabelecimento da responsabilização com resultados a serem verificados; c) a descentralização pode ser improdutiva se o governo não possui orientações estratégicas claras, pois contribui para fragmentar as iniciativas desprovidas de um “guia de navegação”; d) a tensão política e técnica entre descentralização e controle deve ser equacionada com base em uma clara definição de atribuições (atividades-meio) e resultados (finalidades e metas) sob pena de gerar conflito de competências, duplicidade de tarefas e ineficiência organizacional. Ou, dito de outra forma, o principal desafio parece ser o balanço entre a graduação “ótima” entre os níveis de centralização e descentralização da responsabilidade e *accountability* (RUFFNER, 2002); e) instalar uma cultura de responsabilidade orçamentária nos órgãos, de modo que o responsável de cada programa seja o ator principal do processo de formulação orçamentária. Nesse sentido, se fará responsável pela informação concretizada no orçamento, da análise realizada para projetar gastos e será quem deve explicar as variações ou desvios entre o gasto real e orçamento disponível (MAKÓN, 2002).

Portanto, a estrutura e funcionamento desses coletivos de gerenciamento contribui para gerar uma significativa mudança de cultura organizativa que:

a) padroniza uma mesma abordagem conceitual, metodológica e de instrumentos de planejamento e gestão para resultados com os indicadores de avaliação para todas as áreas;

b) constitui mecanismos verticais de planejamento e gestão estratégica com uma metodologia de desdobramento para o planejamento operacional em todas as áreas que permite criar consistência e coerência interna;

c) desenvolve processos de gestão horizontais com a aproximação de áreas com afinidade de atuação visando estimular atuação intersetorial como forma de romper com a departamentalização organizacional enfatizando a integração temática;

d) estimula um ambiente de inovação pela facilidade e liberdade de comunicação contrário à fragmentação e subordinação do modelo burocrático (CROZIER, 1997).

d) fortalece a descentralização e delegação gerencial ao instituir os fóruns de gerenciamento em todas as unidades internas e responde ao desafio de alinhamento estratégico com os objetivos de governo;

e) cria estímulos para a atuação conjunta das lideranças políticas e gerenciais nos mesmos fóruns coletivos de gerenciamento governamental legitimando uma síntese entre racionalidade política e racionalidade técnica como mecanismo orgânico de funcionamento;

f) gera uma cultura organizacional da participação e debate visando à construção de decisões coletivas que contraria o monopólio da técnica;

g) contribui para reduzir o estilo gerencial de “comando e controle” ao incentivar prática participativas que combinem racionalidade política e racionalidade técnica na agenda dos fóruns coletivos;



h) possibilita a comparação de desempenho dos órgãos visto que todos possuem o mesmo modelo de gestão e estão orientados pelas mesmas prioridades estratégicas de governo;

i) qualifica os processos de *bechnmarking* internos relacionados ao processo de gestão e aos resultados atingidos face à adoção de um só modelo de organização gerencial para todo o governo;

j) institui mecanismos de *accountability* administrativa e gerencial amparados, seja na interface gerada internamente nos comitês setoriais como intragovernamental nos comitês temáticos, seja pela acessibilidade de informações disponíveis no Portal de Gestão (falaremos disso no item 4.2.5);

l) potencializa o desenvolvimento de processos de aprendizagem organizacional com base em informações derivadas da realidade prática e estimula busca de soluções inovadoras, além de servir para orientar os programas e iniciativas de qualificação em habilidades técnicas e gerenciais.

m) gera evidências para a análise integrada de problemas que exigem soluções interprocessuais ou a modernização da estrutura organizacional, processos de trabalho e aquisição de novas habilidades direcionadas pela estratégia de governo;

n) transforma a revisão, checagem e retroalimentação da gestão para resultados em um processo sistemático visando à validação do planejamento estratégico de governo e dos órgãos com base nos seus indicadores finalísticos bem como na qualidade do funcionamento dos fóruns coletivos de gerenciamento;

o) favorece um ambiente direcionado à redução de custos, pois o processo de gestão coletiva evidencia a possibilidade de atuação conjunta que evita duplicidade de meios e recursos contribuindo para potencializar resultados finalísticos.

#### **4.2.3.3 Estruturas de monitoramento da gestão**

Para realizar o trabalho de coordenação do modelo de gestão governamental, a arquitetura organizacional deve ser estruturada da seguinte forma:

1. **Secretaria de Gestão Estratégica:** órgão vinculado à alta direção política do governo e voltado a monitorar, avaliar e acompanhar a gestão do planejamento governamental, com ênfase para os programas e ações prioritárias e resultados verificáveis através de indicadores de desempenho. O papel dessa área para a mudança da cultura organizacional reside em quatro pontos centrais: a) com a estruturação dos fóruns coletivos de gestão o seu funcionamento é central considerando a tendência de cada unidade interna ficar insulada; b) com um modelo de gestão sistêmico e integrado, faz-se necessário um trabalho de sistematização e acompanhamento do conjunto das áreas para garantir continuidade e uniformidade na metodologia adotada; c) a avaliação do modelo de gestão e do planejamento estratégico não configura a função dessa área como estrutura executiva ou de controle que centraliza decisões e execução descentralizada para os órgãos e sim de apoio e assessoramento; d) com o Portal de Gestão (ferramenta utilizada como recurso no planejamento e gestão dos programas e

indicadores monitorados através da internet), cabe a essa Secretaria criar uma cultura de uso das informações oriundas da alimentação e sistematização das mesmas no Portal como instrumento chave para a transparência de informações e *accountability* gerencial. Cabe a essa Secretaria ser organizada e operar como centro de “excelência” em gestão e qualidade voltada para criar as condições de implementar o modelo de gestão para resultados e seus recursos mais importantes (metodologia de planejamento, fóruns gerenciais, indicadores de desempenho e utilização do Portal de Gestão como ferramenta de gerenciamento, visando uniformizar e padronizar o sistema gerencial do governo). De forma mais específica e operacional para garantir continuidade das ações direcionadas à mudança da cultura organizacional deve:

- a. Organizar-se em assessorias por área temática (desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico, gestão administrativa e políticas sociais) visando o acompanhamento de temas específicos;
  - b. Realizar monitoramento e avaliação do sistema de gestão (planejamento com seus programas e ações prioritárias, indicadores de desempenho, utilização do Portal de Gestão e funcionamento das estruturas coletivas e suas reuniões);
  - c. Elaborar relatórios gerenciais que apontem ações corretivas para programas, ações e indicadores de desempenho e para o funcionamento do sistema de gestão;
  - d. Assessorar o funcionamento dos fóruns coletivos de governo, com ênfase para os fóruns Gerais e Comitês Temáticos, orientada pelas informações que acompanha e monitora do planejamento estratégico e do modelo de gestão via Portal de Gestão;
  - e. Exercer o papel de facilitadora e de apoio aos fóruns gerenciais do governo (comitês gestores, comitês temáticos e secretariado) na implementação do modelo de gestão através da assessoria e participação nas suas atividades e encontros.
2. **Assessorias Temáticas:** organizadas conforme a divisão realizada pelo governo para aproximar as áreas com base em campos comuns de ação, desde que fique definida uma para cada comitê temático. Às assessorias temáticas cabe: a) acompanhar as reuniões dos Comitês Temáticos, redigir suas atas preparando, juntamente com o Coordenador do mesmo, suas reuniões com o recurso do Portal de Gestão (relatórios, atas, etc..) e amparando a implementação de suas deliberações junto aos responsáveis pelas ações de todos os programas; b) acompanhar as reuniões dos Comitês Gestores de todas as áreas afins com o Comitê Temático (por exemplo, todos os órgãos que compõem o Comitê de Desenvolvimento Econômico) garantindo a utilização da metodologia de gestão (atas de reunião, indicadores de desempenho, gestão de programas e ações, alimentação do portal de gestão, etc..), unificação do debate dos assuntos de uma mesma área temática e facilitando a integração dos assuntos entre vários comitês gestores; c) monitorar a implementação do modelo de gestão através do portal de gestão em todas as áreas do governo. Cada assessoria temática deve monitorar o planejamento

governamental e o modelo de gestão nas áreas afetas a um comitê. Esse monitoramento deve assessorar cada área nas seguintes atividades: c.1) verificação com o secretário executivo (coordenador da gestão nos órgãos setoriais) do status dos programas, ações e indicadores; c.2) análise dos relatórios gerenciais oriundos do Portal de Gestão; c.3) realização de reuniões com os responsáveis de programas/ações para analisar os problemas e ações de melhoria necessárias; c.4) assessorar a utilização do Portal de Gestão pelos técnicos e gestores dos órgãos. Em síntese, cabe a esses assessores serem a ponta avançada da Secretaria de Gestão Estratégica em todos os fóruns gerenciais do governo e órgãos setoriais.

3. **Comitê de Gestão da Secretaria de Gestão Estratégica:** fórum gerencial em que participam os assessores temáticos para realizarem avaliações da execução do planejamento governamental e da implementação do modelo de gestão para resultados. Esse processo coletivo de avaliação coordenado por essa Secretaria tem a função central de indicar medidas corretivas e/ou de reforço à metodologia de planejamento e gestão tais como capacitações, seminários de revisão de metas, análise de desempenho com base nos indicadores de programas e ações, dentre outras iniciativas gerais ou específicas para algum órgão que apresente problemas e dificuldades.

As estruturas de monitoramento da gestão contribuem na mudança de cultura organizativa, pois:

a) mantém os órgãos orientados de forma contínua na busca das metas e indicadores de desempenho já que sua função consiste em ser a “guardião” da gestão governamental e de suas prioridades a serem implementadas de forma coletiva como já vimos;

b) mantém as instituições governamentais com foco de ação definido tendo o planejamento de governo como referência estratégica;

c) fortalece uma cultura gerencial distinta da rotina burocrática ao enfatizar a importância do planejamento estratégico e da busca de resultados;

d) constitui uma visão sistêmica e integrada da estrutura e planejamento de governo face à sua atuação em todos os órgãos;

e) qualifica o diagnóstico dos problemas organizacionais e gerenciais identificados na implementação do planejamento e suas metas a serem direcionados para processos de aprendizagem organizacional;

f) modifica a cultura de “comando e controle” ao fazer do assessoramento uma atividade de acompanhamento horizontalizado, de natureza técnica e com um viés pedagógico;

g) estrutura um painel de controle sobre o planejamento governamental e seus resultados que permite uma avaliação integrada dos problemas, suas causas e a proposição de planos de ação;

h) estimula e cobra a utilização de sistemas de informação como o Portal como mecanismo chave da gestão para resultados em todo governo;

i) apóia a descentralização gerencial e a delegação de atribuições através de seu assessoramento técnico que visa fortalecer práticas organizacionais opostas ao modelo tradicional centralizado;

j) opera como um meio de gerar a circulação e disponibilização de conhecimento e experiências realizadas no âmbito do governo e em outras instituições públicas;

j) motiva a existência de um ambiente de gestão participativa ao estimular os fóruns coletivos a atuarem como instrumento que une democracia e eficiência e racionalidade política e racionalidade técnica orientadas pelas prioridades de governo;

Como síntese geral, o estilo de gestão amparado em fóruns coletivos ajuda as autoridades a melhorar sua eficiência ao gerar um ambiente estimulante e um conjunto de técnicas compreensíveis e práticas que facilitam alcançar os objetivos. Constitui uma forma de gestão que pode ser transmitida facilmente e que se elabora, avalia e se aperfeiçoa democraticamente. São os funcionários e autoridades que, em função das diretrizes do alta direção governamental, interagem para definir as características que terão seu planejamento estratégico, tático e operativo e a forma como tratarão de obter os objetivos, além dos indicadores de desempenho que se estabelecerão em um estilo de gestão essencialmente motivador, participativo e, sobretudo, democrático (ALBAVERA, 2003).

#### **4.2.4 Sistema de avaliação do desempenho governamental**

Coerente com a concepção sistêmica da gestão para resultados organizada com base em coletivos de trabalho em todos os órgãos e de forma temática se faz necessário a institucionalização de um processo de avaliação, monitoramento e verificação do desempenho governamental.

Essa metodologia se implementa através de dois instrumentos: a) a estruturação do sistema de indicadores de desempenho e de resultados e; b) a organização do Observatório da Gestão para Resultados.

##### **4.2.4.1. Sistema de indicadores de desempenho**

No setor público faz-se necessário aprimorar a metodologia de gestão e os instrumentos de controle e avaliação de resultados. Há uma demanda para a disponibilização de informações no processo gerencial, pois em cada estrutura organizacional há níveis definidos de responsabilidade que caracterizam a delegação e descentralização para a busca de resultados. Esse processo de *accountability* para funcionar orientada a resultados exige que os órgãos disponham de sistemas de informações e controles confiáveis. O gerenciamento será mais eficaz quanto mais efetiva forem os sistemas de indicadores como ferramenta de monitoramento de desempenho e avaliação de resultados.

Coerente com a premissa da descentralização gerencial, a informação deve ser acessível ao gestor visando qualificar sua decisão. A implementação de sistemas de informação gerencial não deve, nessa

medida, servir para o controle centralizado sob pena de criar desresponsabilização gerencial e reduzir a agilidade das decisões gerenciais, face a pouca autonomia dos órgãos.

Por isso, em nosso ponto de vista, sistema de informações e descentralização de responsabilidades reforça mutuamente o modelo de gestão para resultados. O sistema de informações gerenciais qualifica a ação dos gestores nos órgãos em oposição aos modelos organizacionais centralizados que inibem essa autonomia. O controle centralizado sem contrapartida de desenvolvimento gerencial das áreas desestimula o aprendizado organizacional e profissional. Cabe, portanto, ao modelo de gestão para resultado disponibilizar informações para os órgãos qualificarem suas competências decisórias e fortalecem suas capacidades de avaliação de desempenho, pois a: a) informação deve ser acessível para quem está próximo da situação para gerar ações corretivas de forma descentralizada; b) qualifica decisão dos gestores já que a análise da situação com dados e fatos disponibilizados pode ser mais eficaz e rápida e; c) adoção da gestão descentralizada demanda informações confiáveis para análise, planejamento e execução.

Esses princípios gerenciais reforçam e se combinam com o modelo de gestão para resultados amparado no funcionamento dos coletivos de trabalho apresentados no item anterior. A composição desses fóruns pela alta direção política e o nível gerencial, como já destacamos, faz do modelo de gestão para resultados uma síntese entre racionalidade política e racionalidade técnica visando dotar de maior qualidade, excelência e efetividade o planejamento governamental.

#### **4.2.4.2 O processo de avaliação de resultados como síntese técnica e política**

A gestão pública sem orientação estratégica e resultados definidos a serem alcançados não acrescenta à sua agenda o processo de avaliação de desempenho, pois a administração da rotina e da estabilidade organizativa se impõe como eixo da continuidade institucional. Não se medem resultados, mas se verifica conformidade das regras no interior de um *habitus* administrativo que deve ser reproduzido sem objetivos organizacionais a serem atingidos.

Na gestão pública orientada estrategicamente por metas de governo desdobradas em um planejamento com eixos e metas a serem atingidas, o processo de avaliação de desempenho é distinto. A organização coerente de objetivos coordenados em políticas públicas e a articulação de prioridades comuns à sociedade em programas com seus indicadores definem outro padrão de governança. Os indicadores contribuem para melhorar a capacidade de governo e qualificam a aprendizagem organizacional com base no desempenho passado, possibilitando o ajuste entre metas iniciais, resultados atingidos e comportamentos futuros (PETERS, 2003). Dai a importância fundamental de saber se é possível estabelecer relações entre as atividades governamentais e os resultados (CAIDEN, 1998).

Em nossa visão, estabelecer prioridades e metas, os meios para alcançá-las e avaliá-las é um elemento central da arte de governar. Essa capacidade institucional de atingir objetivos definidos requer

suporte em dois aspectos: um projeto de governo organizado (politicamente definido) e um modelo de gestão (tecnicamente organizado e competente) (DROR, 1994). A aproximação entre racionalidade política e racionalidade administrativa pode ser obtida através de mecanismos de modernização que definem os ciclos de planejamento estratégico, sistemas de gestão e avaliação de resultados e, de forma objetiva, materializados na estrutura e funcionamento do sistema de gestão apresentado anteriormente. Essa síntese técnico-política busca respostas distintas dos controles legais e normativos para a verificação da efetividade da ação pública. Compreende-se, portanto, que “la gestión pública es la instancia mediadora entre las políticas públicas formuladas en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implantación en el campo de la administración” (CUNIIL GRAU & OSPINA, 2003: 28).

A definição de um modelo de avaliação com base em indicadores deve responder a esses dois objetivos acima citados para: a) politicamente contribuir na avaliação da gestão estratégica e no desempenho de seus objetivos, metas e programas; b) administrativamente contribuir na melhora da gestão organizacional ao gerar informações que qualificam a análise do desempenho e execução das ações. Dessa forma se se aproxima avaliação da política e essa de um processo de aprendizagem.

Com isso deve ficar claro que a escolha das medidas é uma opção orientada politicamente para avaliar objetivos definidos de forma política. A avaliação se faz segundo “pautas inerentes” às próprias políticas de governo (SUBIRATS, 1995). Por isso, a pergunta melhorar a performance para que? é a questão que se coloca. Para a administração pública a resposta de ordem política é orientada por dois aspectos: a) implementar políticas públicas que ampliem a agregação de valor público; b) qualificar os processos de *rendición de cuentas* e democratização da gestão com mais transparência e acesso aos indicadores de resultado das ações (CUNIIL GRAU & OSPINA, 2003)

Esse mútuo condicionamento é que faz dos sistemas de gestão e de avaliação um mecanismo de síntese entre política (planejamento e projeto de governo) e técnica (o modelo de gerenciamento). Gerar um ambiente de modernização que qualifica condições de execução e gestão dos programas e serviços para garantir mais eficácia e efetividade é insuficiente para avaliar o alcance político da análise de desempenho. Os fins políticos (a efetividade do planejamento governamental) e os meios gerenciais (sistema de gestão e os avaliação dos indicadores de resultado) necessitam estar organicamente estruturados na administração pública.

#### **4.2.4.3. Base metodológica do sistema de indicadores**

Um sistema eficaz de informações gerenciais deve expressar, em primeiro plano, as demandas da cidadania como razão de ser da ação pública. Para tornar esse conceito em um instrumento prático de gestão, os indicadores de performance (informação orientada para a gestão) são compreendidos como representação quantificável da qualidade, eficiência, eficácia e efetividade de qualquer ação. O

processamento da informação cumpre a função de qualificar análise de desempenho de uma ação ou órgão no planejamento, execução, checagem, atuação corretiva e melhoria visando à retroalimentação.

Com base nessa concepção, o primeiro cuidado a ser adotado durante a análise e seleção das informações disponíveis consiste em separar os “bons” indicadores do conjunto de dados existentes. Não é aconselhável gerar acúmulo e excesso de informações que secundarizem a análise prioritária dos resultados (ALECIEN, 2001). Muitos painéis de controle demasiadamente carregados podem gerar perda de foco em relação ao objetivo central da gestão estratégica de resultados. Logo, “se os indicadores não puderem ser construídos logo, deixe-os em espera. Valem melhor alguns indicadores confiáveis do que muitos indicadores incertos.” (ALECIEN, 2001: 308).

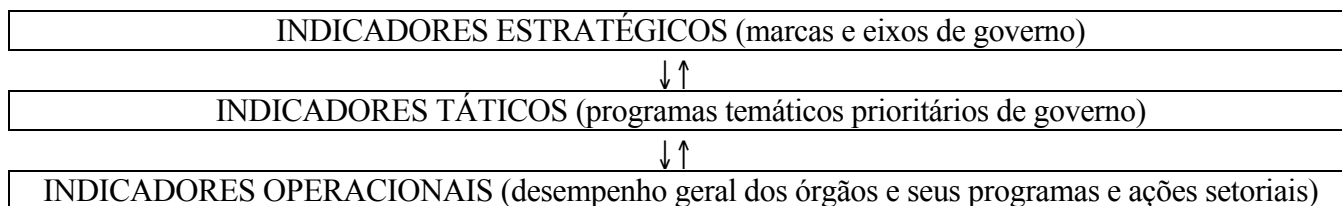
Devem ser selecionadas informações relativas às metas e objetivos do planejamento estratégico de governo, com ênfase para os programas como materialização das marcas e eixos. Essa vinculação entre gestão e indicadores contribui para gerar um processo pedagógico suscitado pelos números medidos, pela análise realizada e as iniciativas a serem implantadas. Considera-se, portanto que a mensuração da realidade sempre é uma escolha entre medir alguma parte em detrimento de outros aspectos e que o debate realizado em torno às mensurações sempre produz lições importantes.

Considerando essas questões iniciais, a modelagem orienta-se pelo seguinte raciocínio: a) os indicadores devem ter suas medidas estabelecidas para orientar a coleta de dados. Medidas são os **atributos** selecionados por serem julgados importantes, com base em critérios técnicos e políticos (a decisão sobre o que medir não é neutra e imparcial) que orientam as avaliações sobre as prioridades. É a determinação dos **atributos** que serão coletados e seu confronto com a **realidade medida** que produzirá uma informação válida para uma ação de melhoria; b) dessa comparação é **análise qualitativa dos atributos** será possível determinar qual é o **valor da informação** obtida para qualificar o desempenho de uma área, ação ou projeto. Saber o **valor agregado da informação** voltada para a gestão por objetivos é uma consequência das escolhas realizadas sobre o que medir ou o que excluir da coleta e mensuração.

**Dado = realidade medida**  
**Realidade medida = conforme atributos selecionados**  
**Atributos selecionados = geram análise qualitativa**  
**Análise qualitativa = geração do valor da informação**

*Quadro 1: Categorias relacionadas aos indicadores de resultado (elaborado pelo autor)*

Coerente com o modelo acima, a arquitetura do sistema de indicadores compreende três vetores:



*Quadro 2 Hierarquia do sistema de indicadores (elaborado pelo autor)*

Essa matriz metodológica estrutura uma árvore de indicadores com coerência interna e encadeamento lógico entre os níveis estratégico, tático e operacional com os programas e suas respectivas ações. Como os indicadores se organizam de maneira sistêmica e integrada e cada nível hierárquico, ao mesmo tempo, se aproveita dos resultados das outras esferas e contribui para o melhor entendimento de forma global, o processo de retroalimentação se qualifica de forma substancial. A gestão para resultados pode, dessa forma, ampliar a acessibilidade dos indicadores de forma descentralizada aos gestores de todos os órgãos e coletivos de trabalho e qualificar suas decisões como já frisamos. Essa descentralização é coerente com o modelo de gestão que busca construir uma nova cultura organizacional baseada em maior *accountability* política e gerencial. Cria-se, dessa forma, um ciclo de gestão que combina as fases execução-avaliação ao fazer dos resultados medidos e analisados um mecanismo que ora avalia o atingimento de metas, ora fundamenta um plano de ação corretiva com vistas a melhorar a performance. Executar uma ação sem avaliação posterior e avaliar sem implementar uma ação corretiva e/ou de melhoria passam a ser práticas anacrônicas ante as evidências de dados e fatos gerados pelos indicadores e estímulo para ações inovadoras.

Conforme essa compreensão, o processo de avaliação é concebido não de forma cronológica (agir→avaliar) e sim lógica (agir↔avaliar). Ação e informação são aspectos integrados de atividade humana e a precedência de qualquer um dos dois aspectos depende do estágio de implementação em que a mesma se encontra. Mas, mesmo assim podemos ordenar o raciocínio analítico para realizar quatro *momentos* de avaliação:

1. Avaliação inicial (*ex-ante*): verificação a partir de um marco referencial (ponto zero) e válida para o diagnóstico organizacional e estruturado através de: a) conhecer o problema ou necessidade, contexto da ação e o perfil do público alvo; b) estabelecer quadro referencial da situação para comparação na avaliação de impacto (*ex-post*); c) conferir a viabilidade técnica, política e econômica do projeto;
2. Avaliação da eficiência e eficácia (*monitoramento e acompanhamento*) das ações através de: a) aperfeiçoar o conhecimento do problema, seu contexto e público alvo; b) adequar o planejamento definido com seus programas e ações; c) acompanhamento de processos e atividades previstas; d) identificar pontos críticos na implementação e; e) corrigir os fatores “dificultadores” da ação;
3. Avaliação de resultados realizada ao final da etapa de execução do programa ou projeto através de: a) verificar se foram alcançadas as metas previstas em seus objetivos; b) aferir as alterações provocadas na situação, contexto e público alvo; c) identificar ganhos de aprendizagem; d) oferecer elementos importantes para conhecer a efetividade do programa.
4. Avaliação de impacto (*ex-post*): realizada após a conclusão do projeto através de: a) determinar os efeitos estritamente imputáveis ao projeto ou programa; b) comparar alterações provocadas



na situação, contexto, público alvo *ex-ante*; d) identificar ganhos de aprendizagem e; e) comparar objetivos e investimentos realizados com os resultados e impactos obtidos.

Como veremos a seguir, cabe ao Observatório de Gestão a constituição de uma arquitetura organizativa voltada sistematizar essas avaliações visando qualificar sua utilização descentralizada em todos os órgãos e fóruns coletivos de gestão e a delegação de responsabilidades pactuadas à base de objetivos e resultados.

#### **4.2.4.4 Observatório da Gestão para Resultados**

O Observatório consiste na formalização de um sistema de avaliação da gestão governamental com foco em seus resultados e na metodologia de implementação. Não se trata apenas de uma estrutura voltada a compilar e analisar relatórios. Sua função central reside em ser uma área de apoio técnico, onde pesquisa e a produção de conhecimento têm um sentido prático e aplicado voltado para a modernização gerencial.

Deve funcionar como uma “sala de situação” da gestão e as informações processadas e analisadas são insumos para retroalimentar o conjunto da gestão governamental, com ênfase para suas prioridades estratégicas. Objetivamente, deve ser concebido como um espaço que desenvolve estudos técnicos sobre a gestão, seja interna com base nas informações disponíveis no Portal de Gestão e outras bases de dados, seja como um “radar” captando experiências e inovações na área da gestão pública (*benchmarkings* que orientam processos de aprendizagem organizacional).

Seus principais objetivos estão voltados para: a) organizar um sistema de acompanhamento, avaliação e monitoramento do processo de gestão para resultados com base nos programas estratégicos e seus indicadores de desempenho; b) organizar uma estrutura de suporte técnico para assessorar todas as unidades internas de governo no seu processo de gestão; c) funcionar como um escritório de projetos para qualificar o diagnóstico da realidade e adequação metodológica e de objetivos para as iniciativas a serem planejadas e executadas; d) organizar um sistema relatórios gerenciais através do Portal de Gestão que qualifique a disponibilidade de informação para a tomada de decisão em todos os níveis hierárquicos e; e) desenvolver e aprimorar rotinas operacionais de acompanhamento do modelo de gestão para resultados.

Por coerência sua vinculação é com a Secretaria de Gestão Estratégica face à sua atuação global em todos os coletivos de gestão e órgãos do governo. Deve realizar assessoramento técnico para elaboração, gestão e avaliação (diagnósticos, monitoramento, resultados e impactos) dos projetos e as atividades de apoio à execução efetiva do planejamento de governo e em todos os órgãos e coletivos de gerenciamento. Esse assessoramento deve priorizar a concretização do Projeto Político de Governo e, portanto, vinculadas à construção das marcas do governo junto à população.

A estrutura básica do Observatório da Gestão é formada por técnicos da Secretaria de Gestão Estratégica e assessores especialmente escolhidos junto a todos os órgãos de governo para consolidar seu caráter sistêmico. É uma equipe de caráter multidisciplinar que apoia rotinas de gestão para desenvolver

uma nova cultura organizacional que enfatize a integração das políticas públicas, sistemas de auditoria que façam dos indicadores. Dessa forma, o desenvolvimento dos planos executivos das ações prioritárias de Governo qualifica sua implementação para atingir os objetivos definidos. Essa equipe cumpre o papel de ser a principal instância a demandar “qualidade” e “capacidade de governar” dos grupos gestores dos órgãos de governo e deve atuar com a seguinte rotina de trabalho:

1. Identificar e reunir todos os técnicos necessários à produção dos planos executivos que orientam a realização das atividades, e que garantem o alcance dos resultados fixados para cada uma das ações de governo consideradas prioritárias;
2. Realizar reuniões técnicas para qualificar a elaboração de projetos e seus planos executivo;
3. Produzir os documentos técnicos, tendo como ferramenta o Portal de Gestão, voltados para o escopo do projeto, descrição da metodologia, cronograma, estimativa de custos e programação orçamentária, plano de comunicação, matriz de responsabilidades, plano de avaliação (diagnóstico, monitoramento/indicadores e metas) e plano de aquisições (cronograma das licitações e contratos);
4. Validar planos junto aos Comitês Temáticos e Comitês Gestores dos órgãos envolvidos;
5. Capacitar, orientar e supervisionar os gerentes e/ou responsáveis em metodologia de elaboração, gerenciamento e avaliação de projetos (elaboração de diagnósticos, indicadores, relatório de execução, análise de resultados, avaliação de impacto).
6. Desenvolver Auditoria de Gestão que produzam análises críticas que irão compor os relatórios técnicos;
7. Estudar e consolidar informações sobre “práticas de referência”, bem como, sobre temas relevantes para o aprimoramento da Gestão para Resultados através de pesquisas para cada tema que contribua para a melhoria de desempenho dos órgãos e seus programas e ações;
8. Atender demandas específicas surgidas nos diversos fóruns coletivos de gestão seja a partir das auditorias realizadas cujas evidências reforcem a importância de intervenções de correção de rumo, seja por solicitação dos órgãos.
9. Garantir a integração operacional dos órgãos de governo via Comitê Executivo de Gestão.

O foco de atuação do Observatório de Gestão, portanto, se pauta pelo planejamento estratégico e as marcas, eixos de governo, programas e indicadores de resultado constituem sua agenda prioritária. Sua ação deve ser pró-ativa e, com base na análise dos programas, projetos e indicadores, deve propor iniciativas de qualificação da ação de governo.

Ainda que a alta liderança política e gerencial deva ser capacitada para as atividades de autocontrole e avaliação, seu cotidiano se ocupa de forma prioritária para executar os programas e o seu orçamento. O suporte que deve ser oferecido pelo Observatório de Gestão opera como um reforço

qualificado e como assessoria técnica que oferece subsídios para a implementação do planejamento e da busca de resultados.

A atuação do Observatório de Gestão e de sua equipe técnica repõe em níveis de qualidade superior as capacidades e possibilidades de execução dos programas e avaliação de desempenho pelos órgãos e coletivos de trabalho.

Cabe ainda ao Observatório de Gestão o acompanhamento da agenda e trabalho de todos os fóruns coletivos do modelo de gestão. O processo de “Planejamento Estratégico” consolidado e validado com seus programas e indicadores de resultado tem no Observatório um “avalista” dessa unidade entre a racionalidade política e a racionalidade gerencial concebidas em âmbito estratégico e desdobrada operacionalmente nos comitês de gestão e comitês temáticos. Logicamente que, nessa modelagem, cabe papel central às equipes de trabalho operacionalmente materializada pela realização das reuniões que preserva os níveis de coerência e consistência do Modelo de Gestão para Resultados.

O Observatório de Gestão, dessa forma, deve ser o responsável pela implementação de uma rotina de auditoria do planejamento estratégico, tático e operacional e seus respectivos indicadores. Essa metodologia deve produzir relatórios circunstanciados contendo o processamento técnico-político das informações e da situação atual de gestão e prover os subsídios necessários para realização das avaliações estratégicas por parte dos fóruns coletivos gerais, setoriais e temáticos do governo que qualifiquem a retroalimentação da gestão governamental em seu conjunto.

Como resultado deste processo de constante auditoria e avaliações o Observatório, com a participação do nível gerencial dos órgãos, qualificará a identificação dos pontos críticos que deverão sofrer algum nível de intervenção visando atingir os resultados desejados. O plano de melhorias decorrente das auditorias também qualifica os níveis de coerência e consistência entre o planejamento estratégico de governo e o planejamento tático (temático) e operacional (setorial) devido à sua leitura sistêmica e integrada.

As auditorias operam à base de evidências diagnosticadas na realidade organizacional e facilitam o comprometimento dos gestores com a mudança de forma pedagógica, além de favorecer o convencimento para adotar planos de ação corretiva em seu planejamento e metas projetadas de desempenho. Busca-se, dessa forma, auditorias que se afastem da cultura tradicional de controle centralizado para serem um momento de forte cunho educativo. As evidências geradas com as mesmas através da comparação entre metas projetadas e resultados atingidos, por exemplo, devem servir para que se instale um processo de aprendizagem seja em relação ao processo de gestão e seus objetivos estratégicos.

#### **4.2.4.5 Sistema de avaliação de desempenho e mudança de cultura organizacional**

A organização desse sistema de avaliação do desempenho governamental introduz mudanças importantes na cultura organizacional, pois:

a) legitima a existência de objetivos mensuráveis e de indicadores que evidenciem a relação meta projetada/meta atingida fazendo desse *gap* um elemento motivador para a manutenção de um processo de desenvolvimento organizacional contínuo que tem no modelo de gestão para resultados sua metodologia de apoio;

b) define uma sistemática de revisões, avaliações e auditorias periódicas sobre o desempenho organizacional que superam os controles afetos às rotinas burocráticas;

c) desenvolve comportamentos baseados em evidências numéricas e objetivas que substitui o debate tradicional sobre erro/acerto na utilização da norma pelo enfoque de meta/resultado;

d) estimula a criação de um ambiente organizacional em que a compreensão e análise de problemas, consultas e tomada de decisões gradualmente passam a ser legitimadas pelos dados disponíveis como indicadores da melhor ação conforme cada situação;

e) educa a alta direção política que vontade combinada com decisões empíricas podem acarretar o dilema onde os problemas de hoje provém de soluções de ontem (SENGE, 1998);

f) fortalece processos de descentralização gerencial, pois a estrutura de indicadores orientados pelo planejamento estratégico, tático e operacional está próxima dos órgãos que deles necessitam;

g) possibilita comparação desempenho entre as áreas sem criar um clima competitivo entre as mesmas, já que as metas e seus resultados foram coletivamente pactuados na etapa de planejamento e servem como recurso pedagógico para qualificar a análise de causas e a busca de soluções;

h) provocam mudanças positivas de comportamento, pois com a descentralização de metas e responsabilidade sobre as mesmas avaliadas e medidas, reduz o espaço de justificativa para problemas de insucesso por fatores não analisados e considerados durante a implementação de programas e ações;

i) qualifica a confiabilidade das decisões assentadas em evidências mais objetivas e torna mais segura a retroalimentação das decisões ao impor mecanismos de controle às políticas de governo (PETERS, 2007);

j) fortalece mecanismos de autoavaliação coerentes com a descentralização em cada unidade organizacional e permite que se faça uma análise das tarefas que lhe cabem, seus padrões de eficiência e os indicadores de controle que sugerem meios práticos de melhorar o desempenho (ALBAVERA, 2003);

l) institui um clima de maior cooperação entre a alta direção política e a alta gerência e desta para com suas unidades organizacionais internas ao implementar a retroalimentação como forma de verificar os desvios das ações frente ao planejado;

m) estabelece uma cultura de negociação entre os distintos níveis organizacionais e suas interfaces com o planejamento estratégico, tático e operacional para a construção coletiva dos indicadores, do processo de avaliação e dos resultados identificados visando as ações de melhoria na gestão pública.

## **4.2.5 Sistemas de informação gerencial**

### **4.2.5.1 Conceitos centrais do Portal de Gestão**

A implementação de um sistema de controle e monitoramento do planejamento governamental e de suporte à gestão de resultados através da internet é o eixo central do Portal de Gestão. Com a definição das marcas e eixos de governo, seus programas e indicadores de resultado, a complexidade do processo gerencial demanda uma ferramenta com capacidade de gerenciamento estratégico de forma transparente, ágil, confiável e facilitadora das tomadas de decisão.

Um dos grandes desafios do planejamento estratégico reside em trazê-los à rotina organizacional e gerar elementos que qualifiquem sua análise, gerenciamento e avaliação. A necessidade de se manter uma contínua comunicação governamental interna e integrada focada no planejamento exige a disponibilização de meios de informação e qualificação adequados. O uso da tecnologia da informação atua como facilitadora para que o planejamento estratégico seja incorporado à rotina das áreas através de sistemas *on line* que possibilitam o registro de informações de forma estruturada e padronizado, além de viabilizar seu compartilhamento em tempo real, ainda que com versões desatualizadas dos dados disponíveis.

Afora essa tarefa central, o Portal de Gestão incorpora ao acompanhamento e monitoramento do planejamento duas outras metodologias de gerenciamento: Gestão do Conhecimento e Gestão da Informação. Ambas cumprem a função de estimular a troca de idéias e a aproximação entre os órgãos objetivando gerar o que é fundamental para o uso de um sistema de informações: atratividade para consultá-lo e utilizá-lo face às suas funcionalidades e recursos disponíveis.

O Portal de Gestão, portanto, busca enfrentar os limites usuais de um sistema de informações que não enfoca o "compartilhamento" para criar e transferir conhecimento. Uma dessas limitações, a síndrome do "conhecimento é poder", requer formas de convencer as pessoas a compartilharem o seu conhecimento, enfatizando que o saber isolado também não tem valor organizacional e, portanto, não é útil sob o enfoque da gestão para resultados. Dessa forma, o Portal de Gestão reforçando a importância da integração entre as áreas com foco nas prioridades de governo, pode facilitar a utilização das tecnologias de informação e de comunicação.

O conceito do Portal de Gestão compreende os elementos de um sistema de inovação e renovação da gestão pública para resultados apresentando-se de forma articulada para todos os níveis gerenciais. Assim, “.. las gerencias operativas, en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades específicas, enlazan su que hacer productivo con la alta gerencia en el marco de un modelo de gestión que concentra la acción de las instituciones públicas en la obtención de resultados verificables y de impacto que responde a las demandas de la sociedad” (PATIÑO, 2006: 4)

O Portal de Gestão voltado à gestão estratégica, nesse sentido, deve operar de forma integrada com a seguinte concepção:

- *Gestão Estratégica*: A gestão estratégica é um processo informacional sistemático, voltado para a tomada de decisão, com capacidade de antecipar movimentos do ambiente organizacional que impactam as ações de governo e os indicadores de gestão, buscando reduzir as incertezas da tomada de decisão ao permitir um adequado “enlace bidirecional” entre a gestão estratégica e a gestão operativa, indicadores e informações, metas e resultados;
- *Gestão do Conhecimento*: é uma estratégia de transferência de bens intelectuais produzidos pela experiência aplicada da gestão para resultados, de informações registradas e do talento dos seus membros, tendo como função apoiar e orientar, a partir de um planejamento estratégico, a melhor forma de otimizar o desenvolvimento de competências organizacionais;
- *Gestão da Informação*: base de todo o conhecimento que controla e qualifica a transformação dos dados do governo em informação e como condição fundamental para a medição de resultados do planejamento estratégico via indicadores de resultado.

A aplicação do Portal de Gestão estrutura-se da seguinte forma: a) desenvolve controle e monitoramento gerencial desenvolvendo pessoas; b) cria instrumentos de comunicação interna e integração governamental; c) implementa uma solução tecnológica em plataforma Web; d) executa, de forma padronizada, o planejamento governamental, pois todas as áreas passam a utilizar a mesma ferramenta gerencial; e) organiza indicadores de desempenho e relatórios gerenciais que qualifiquem a retroalimentação da gestão para resultados

É, portanto, uma ferramenta para auxiliar na avaliação do desempenho governamental. Mais do que um sistema de informações sua utilidade não se restringe à disponibilidade e leitura dos resultados da gestão. Seu objetivo central reside em verificar a eficiência e eficácia governamental e criar as condições que melhorem a gestão através do: a) fomento à cultura da transparência e do acesso às informações; b) incentivo ao melhoramento contínuo da gestão governamental ao oferecer uma ferramenta gerencial que permite detectar oportunidades para melhorar; c) fomentar a cultura da autoavaliação e rendición de cuentas; d) apoiar a liderança de cada setor criando espaços para a coordenação, retroalimentação e intercâmbio de experiências e idéias entre os gerentes públicos (PATIÑO, 2006).

O desenvolvimento e implementação do Portal de Gestão, coerente com a descentralização gerencial, permite que o planejamento estratégico seja monitorado de forma centralizada pela Secretaria de Gestão Estratégica, alimentado e utilizado de forma descentralizada. Ao mesmo tempo, o Portal de Gestão, cria um ambiente de envolvimento, participação, integração governamental e qualificação da comunicação interna em que “todo o governo se vê” através dessa ferramenta. Operacionalmente o Portal vincula a metodologia com seus instrumentos práticos de implementação, pois suas funcionalidades e recursos traduzem o modelo de forma aplicada, simples e pedagógica. A contribuição desse sistema para o fortalecimento de uma cultura de maior transparência interna de informações relacionadas à gestão fortalece uma cultura de tratar metas e resultados de maneira efetiva e não apenas formal. A seguir

apresentamos outros aspectos de inovação da cultura organizacional derivada da implementação do Portal de Gestão.

#### **4.2.5.2. Portal de Gestão e mudança da cultura organizacional**

O “Portal de Gestão” é uma ferramenta com foco central no gerenciamento do Planejamento Estratégico Governamental cria meios de alterar a cultura organizacional tradicional, pois:

a) cria uniformidade e padronização da metodologia de gestão que racionaliza e simplifica a execução e monitoramento do planejamento governamental em todos os órgãos;

b) estrutura um sistema *on line* de gestão com informações disponíveis e armazenadas em um único local que rompe com a departamentalização do conhecimento e amplia sua acessibilidade;

c) estimula a pesquisa, a consulta e o contínuo monitoramento dos programas e indicadores;

d) amplia a democratização e transparência da informação também como forma de enfrentar a departamentalização e a fragmentação típicas das administrações pública tradicionais;

e) permite implementar mecanismos de aprendizagem dos profissionais, pois as informações disponibilizadas induzem a reflexões sobre o planejamento estratégico e seus resultados;

f) fortalece a descentralização, pois sua utilização em todos os órgãos e níveis gerenciais amplia a eficácia decisória com mais conhecimento da realidade específica e maior agilidade;

g) contribui, portanto, para a formação e capacitação de lideranças nas unidades evitando a centralização decisória em aspectos que a cultura gerencial já permite tomada de posição de forma mais rápida e eficiente;

h) amplia a agilidade na tomada de decisão ao possibilitar que a informação esteja disponível de forma organizada e acessível e que os fóruns coletivos de gestão possam se valer de dados e fatos em seus processos decisórios evitando que sejam postergadas pela ausência de elementos;

i) estimula seu uso por ser um sistema amigável para ser alimentado e utilizado de forma descentralizada por todos os gestores;

j) qualifica a organização dos fóruns gerenciais e reforça a construção de uma cultura de trabalho integrada e interprocessual ao ser uniforme e disponibilizada para todas as áreas.

Como uma síntese preliminar, a metodologia de implantação da gestão para resultados fundamenta-se, como vimos, enfatizando em quatro aspectos centrais:

1. qualificação das lideranças políticas e gerenciais, pois o modelo gerencial deve sustentar-se no desenvolvimento e formalização dos fóruns coletivos de gestão para, ao mesmo tempo, ampliar a eficácia organizacional e a delegação da capacidade decisória;

2. capacidade de implementar a direção estratégica (planejamento e modelo de gestão) com o recurso de um método e processo de gestão padronizado, pragmático e capaz de ser replicado em todas as estruturas organizacionais, eficaz por permitir o controle e, sobretudo, democrático e participativo, por envolver os gestores e profissionais de forma integrada;
3. avaliação do desempenho organizacional a través da utilização de metodologia que verifica resultados atualiza a análise organizacional e mantém o sistema gerencial em funcionamento e centrado na estratégia de governo. “O planejamento estratégico, a construção de indicadores, os processos de aferição e as exigências do dia-a-dia da burocracia facilmente podem se transformar em fins em si mesmos. Mas, como o objetivo básico do processo não é produzir números, e sim melhorar os resultados, é muitíssimo mais útil pensar em termos de “administração por desempenho” do que em aferição de desempenho (KETTL, 2001: 113);
4. comunicação interna e *accountability* política e gerencial via Portal de Gestão que organiza informações e as disponibiliza em forma de indicadores, relatórios, documentos técnicos e *status* de programas e ações. Com o apoio do Observatório de Gestão e do Portal como ferramenta que sistematiza as informações a alta liderança política e gerencial dispõe de elementos com mais confiabilidade e acuracidade para auxiliar suas opções e decisões. Dispondo de uma base de informações mais organizada e segura sobre o desempenho da gestão também se qualificam as condições para a comunicação e interação com a sociedade sobre os resultados e impactos das ações do governo. Ou seja, “a administração baseada no desempenho tem a ver com comunicação política...” (KETTL, 2001: 114). O processo de comunicação (interna e externa) e a transparência da informação assumem relevância como veículo objetivo de apresentação de resultados e, de forma central, interação e debate com as instituições públicas e a sociedade.

Na seção seguinte abordaremos esse tema da relação entre política e administração considerando a importância de uma adequada integração de ambas para a gestão pública com qualidade e excelência.

## **5. Racionalidade política e racionalidade técnica na gestão para resultados**

Desde o célebre “Estudos sobre a Administração” de W. Wilson no final do século XIX defendendo a necessidade de uma “ciência administrativa” separada do mundo da política esse tema se apresenta no universo da gestão pública. Essa separação tem se apresentado de forma díspar e sublinhado a dificuldade de estabelecer a linha divisória sobre a fronteira entre a liderança política e gerencial (as definições políticas são adotadas pelo político inexperiente ou pelo técnico funcionário estável da administração?) e as relações de poder no interior do espaço administrativo (tem os técnicos suas próprias visões e podem defendê-las?) (BRUGÉ, 2004). Esse é, portanto, um tema central, pois decisão e gestão são dois eixos orientadores de toda a atividade de governo (AGUILLAR, 2007).



Em nosso entendimento, a relação entre política e administração deve ser equacionada como um processo intrínseco de gestão estratégica de governo tal como descrevemos anteriormente. Buscaremos evidenciar os limites das abordagens teóricas em adotar uma concepção que construa um *link* entre o político e o técnico. Em nosso ponto de vista, partindo de um marco estratégico compartilhado e adotando a gestão para resultados com a implementação dos cinco sistemas que apresentamos, é possível constituir uma referência teórica e prática para superar a dicotomia entre política e administração.

Faremos uma breve retrospectiva das teorias desenvolvidas sobre a separação entre política e administração através de quatro tipologias representadas pelo modelo burocrático e suas variantes críticas segundo as concepções eficientista, mercadológica e empreendedora no âmbito da chamada “Nova Gestão Pública”. Será adotada uma abordagem que enfoca o relacionamento entre política e administração e sua interface com o gerenciamento interno de governo. Utilizaremos cinco aspectos coerentes com a estrutura e funcionamento do modelo de gestão para resultado que apresentamos. Essa concepção servirá como referência para analisar como essa síntese entre política, administração e gerenciamento é considerada nas teorias e enfocará os seguintes elementos:

1. Capacidade de comando e direção;
2. Capacidade de coordenar distintas políticas e atores no processo decisório;
3. Capacidade de formulação e implementação das políticas;
4. Capacidade de controle e gestão das estruturas organizacionais;
5. Capacidade de adaptação e retroalimentação de políticas.

Esses aspectos constituem a capacidade de governo como perícia para conduzir manobras político-administrativas visando resolver os problemas selecionados através das soluções definidas e condiciona as possibilidades de condução e direção estratégica. A capacidade de governo se estrutura em práticas de gestão que formatam a capacidade institucional e o desenho organizativo e estrutural de governo Matus (2007). Nos itens seguintes veremos como as distintas abordagens enfocam essa questão.

### **5.1 O modelo burocrático**

Essa abordagem concebe a burocracia como organização tecnicamente neutra e voltada a responder de forma eficiente aos objetivos politicamente definidos pela direção política dos governos.

A capacidade de comando e direção com centralização decisória é garantida pela liderança política com sua autoridade para decidir e demandar obediência no cumprimento das normas (BARZELAY, 1999). A estrutura hierárquica organiza uma cadeia de mando e obediência com responsabilidades definidas em normas rígidas de controle vertical (RAMIÓ MATAS, 2001). Poder e centralização de comando exercem controle unilateral e garantem autoridade sobre a estrutura administrativa. Autoridade para dar ordens é baseada em regras coercitivas que subordinam os cargos inferiores à supervisão da

hierarquia (MERTON, 1999). A disciplina hierárquica é concebida como questão administrativa e sem natureza política.

A coordenação das distintas políticas e dos atores no processo decisório é realizada por uma tecnoestrutura horizontal que acumula poderes de regulamentação e autorização para harmonizar interesses através de normas padronizadas (OLSEN, 2005). O planejamento formal é uma antecipação decisória de ordem técnica para evitar ingerências e as decisões são centralizadas, pois a hierarquia detém as informações (CROZIER, 1992).

A capacidade de formulação e implementação demanda obediência à autoridade e se ampara na separação entre o planejamento (política) e operação (administração). Com normas aplicáveis a todas as situações se garante controle e eficiência na implementação e o distanciamento de influências políticas (BARZELAY, 1999; Mintzberg, 1998).

A capacidade de controle e gestão da estrutura administrativa se implementa através de critérios padronizados para o tratamento de problemas através de linha de mando direta e separação horizontal de funções entre as unidades internas (ARIZNABARRETA, 2000). A autoridade impessoal e baseada em normas define os mecanismos de disciplina e controle (ARAGÃO, 1997).

A capacidade de adaptação e retroalimentação das políticas se garante pela manutenção das normas administrativas que conferem estabilidade ao sistema de governo.

## **5.2 O modelo efficientista**

Defende que não há diferença entre uma empresa e administração pública o que fundamenta a separação entre política e administração devendo esta pautar-se pela busca da eficiência e avaliação de desempenho frente a metas definidas.

A capacidade de comando e direção é variável dependente da disponibilidade orçamentária e da melhor eficiência alocativa no manejo dos recursos (MARTINS, 1997). O controle se processa através de uma administração rigidamente hierarquizada tipo comando e controle que define objetivos e os produtos a serem gerados (FERLIE et alli., 1999: 27; BARZELAY, 2002). Dessa forma, os processos decisórios desestimulam administração participativa e democrática.

A coordenação das distintas políticas e dos atores no processo decisório se organiza com a delegação de atribuições para uma administração menos burocrática e mais empreendedora que deve responder à direção política (FERLIE *et alli.*, 1999: 28). Processo decisório baseado em delegação de autoridade administrativa confere à burocracia mais autonomia no uso de insumos para obter resultados esperados (CUNILL GRAU, 2004). O governo age conforme critérios econômicos e as decisões não devem conter aspectos políticos. As decisões são técnicas e econômicas e buscam o ótimo na destinação dos recursos financeiros independente de conflitos em jogo (GARNIER, 2003).

A capacidade de formulação e implementação é baseada no cálculo de custos, eficiência alocativa e controle orçamentário. Como a técnica gerencial é neutra garante-se eficiência e produtividade na implementação política. A implementação dos objetivos orçamentários e de redução de gastos ocorre com a ampliação da descentralização administrativa e *empowerment* (ABRUCIO, 1997). Estruturas administrativas são separadas da política que é definidas centralizadamente configurando um processo combinado de devolução estrutural de atribuições administrativas para a burocracia com ampliação de controle político (CHRISTENSEN & LAEGRED, 2005).

A capacidade de gestão e controle da estrutura administrativa é focada em controle de resultados das metas estabelecidas e não mais em procedimentos e se organiza na filosofia de “deixar os administradores administrarem” (CHRISTENSEN & LAEGRED, 2001). O processo gerencial se organiza combinando maior discricionariedade da burocracia via descentralização e delegação de atribuições com ampliação controle, centralização e coordenação governamental. Gerenciamento em que a devolução estrutural de tarefas administrativas e centralização da estratégia mantém a separação entre política e administração. Essa descentralização decompõe a burocracia em estruturas que representam os atores em jogo e separa administradores dos políticos (ARIZNABARRETA, 2000). Em suma, o modelo de gestão se orienta por indicadores de eficiência econômica e não por metas de governo politicamente definidas (ARELANNO & CABRERO, 2005).

A capacidade de adaptação e retroalimentação das políticas são determinadas pelos resultados obtidos em fazer mais com menos e pelo aumento de produtividade na revisão de metas de desempenho visando maior eficiência alocativa de recursos.

### **5.3 O modelo mercadológico**

Para essa visão a burocracia, influenciada pela teoria da *public choice*, atua com interesses próprios e quanto mais autonomia maior a ocorrência de escolhas políticas autocentradas. A política deve ser posicionada contra a administração pela crença da incapacidade da burocracia em promover a gestão pública de forma integrada e orientada para o mercado (MARTINS, 1997).

A capacidade de comando e direção deve, portanto, reforçar o insulamento burocrático para separar política e racionalidade técnica decisória, apesar de manter autonomia decisória da burocracia em temas administrativos (DINIZ, 2003). Essa separação é mais eficaz para o controle político sobre o serviço civil com mais discricionariedade (Christensen & Laegred, 2001) e justifica a não integração entre política e administração num modelo que facilita linhas de comando e autoridade. Essa concepção requer liderança política forte para garantir gestão em rede e alianças entre unidades organizacionais na base de contratos administrativos (FERLIE *et ali*, 1999).

A coordenação das distintas políticas e do processo decisório se estrutura com a divisão de políticas governamentais entre áreas “vendedoras” e “compradoras” (PETERS, 2005). A modalidade de

contratos de gestão gera um padrão de decisão e coordenação descentralizado que envolve o agente e o principal na definição de metas de desempenho organizacional (PETERS, 2003). Essa modelagem se ampara na autonomia decisória sobre o *como* agir gerencialmente (BARZELAY, 1999). A capacidade decisória se descentraliza para os “agentes” e essa autonomia para decidir deve vir acompanhada de informação qualificada para assegurar um melhor controle gerencial pelo “principal”. A capacidade de formulação e implementação deve substituir o planejamento burocrático pela competição (ARIZNABARRETA, 2000). Os contratos de gestão garantem liberdade para os agentes (unidades descentralizadas) aplicarem recursos visando atingir os objetivos definidos pelo principal (direção política centralizada) e exigem maior coordenação e cooperação entre o agente e principal (MARTINS, 1997; OLSEN, 2005). Essa estrutura contribui para afastar burocracia de interesses políticos, pois a autonomia gerencial dos administradores se refere ao processo de execução e não de formulação de objetivos e programas.

A capacidade de gestão e controle da estrutura administrativa se organiza com contratos de gestão que garantem controle centralizado e fortalece o poder dos dirigentes políticos contra a burocracia. Esse modelo revê a concepção das grandes organizações verticalizadas integradas para um sistema em que coexistem unidades administrativas semi-autônomas e poder político concentrado no topo (FERLIE *et ali*, 1999). As estruturas administrativas são vistas como unidades de negócio com metas e padrões de desempenho pelos quais os gestores são responsabilizados (MINTZBERG, 1998).

A capacidade de adaptação e retroalimentação das políticas é condicionada pelo mercado e consumidores que demandam serviços. A estrutura administrativa deve ser flexível para qualificar o relacionamento com os consumidores, revisar sua estratégia operativa, avaliar resultados e melhoria contínua de processos com foco no cliente (BARZELAY, 1999). O mercado demanda efetividade e cabe a administração pública atender sem atuação política o que deseja a clientela. A possibilidade de acesso a mais informações fornecidas pelas unidades descentralizadas e contratadas permite avaliar melhor desempenho e a revisão das políticas.

#### **5.4 O modelo empreendedor**

Concebe um modelo de governo orientado para os clientes que deve separar as decisões políticas (direção superior) da prestação de serviços (gerência operacional) para ser eficaz na sua ação empreendedora (OSBORNE, 1998).

A capacidade de comando e direção requer uma atividade governamental que afasta as decisões políticas (a orientação do barco) da prestação de serviços (o impulso dos remadores). Ao fazer essa separação os governos descobrem que não estão capacitados a gerenciar atividades sem incorrerem em imprevisto, o que demanda capacidade de coordenação de atores privados e organizações sociais para prestarem serviços em parceria com o poder público (OSBORNE, 1998).

A capacidade de coordenação de distintas políticas e atores no processo decisório se organiza via administração participativa focada em temas de natureza técnica e organizacional para gerar serviços de qualidade aos clientes. A delegação e descentralização rompem com a gestão hierárquica e repassam atividades operacionais para unidades internas sem que ocorra interferência política (OSBORNE, 1998). Com isso a autonomia administrativa deve ser ampliada para combater o peso burocrático no processo decisório.

A capacidade de formulação e implementação de políticas consiste em elaborar normas que regulem o ambiente de prestação de serviços executados pelas empresas privadas ou em parceria com a sociedade. As organizações sociais são mais eficientes que o governo em alguns setores por estarem afastadas da política. A implementação dos serviços requeridos pelos clientes deve ser focada no “processo produtivo” para entregar o que demandam os cidadãos com mais qualidade e efetividade (BARZELAY, 1999). A implementação da administração participativa e do trabalho em equipe garante uma gestão operacional orientada para a produção de serviços, descentralizada e afastada da política (OSBORNE, 1998). Essa visão se justifica, pois o governo é uma instituição provedora de serviços e por isso não há espaço para a política (ARELLANO & CABRERO, 2005).

A capacidade de gestão e controle da estrutura administrativa combina economia de escala no agrupamento de unidades e economia de especialização na diferenciação horizontal. Com isso ocorre externalização de atividades em função de critérios de custo e eficiência alocativa (ARIZNABARRETA, 2000). Deve a estrutura administrativa simplificar-se em unidades organizacionais vistas como centro de resultados para tornar a ação pública rentável. A estrutura administrativa deve ser flexível para se orientar ao mercado, clientes, serviços e produtos. Em resumo, a falência da estrutura burocrática demanda flexibilidade e o governo empreendedor como saída para voltar o governo para a sociedade (OSBORNE, 1998).

A capacidade de adaptação e retroalimentação de políticas estão relacionadas ao planejamento de governo como antecipação do futuro e no seu gerenciamento que deve permitir adequações e ajustes (OSBORNE, 1998). O mercado com suas contínuas necessidades e a “reinvenção o governo” geram mais capacidade de adaptação e de inovação face às suas capacidades empreendedoras que o setor público deve adquirir.

### **5.5 Discussão sobre a síntese entre política e administração na gestão para resultados**

As teorias desenvolvidas no âmbito da Nova Administração Pública, a despeito de buscar modelos de organização gerencial focadas da economia, eficiência e eficácia não conseguiram responder adequadamente ao debate acerca do relacionamento entre a política e técnica no interior do modelo de gestão governamental. Nessa relação alguém deve decidir (e isso é uma ação de ordem política que requer autoridade, vontade e compromisso). Isso quer dizer que não existe imparcialidade na gestão

pública já que toda decisão está orientada também por critérios valorativos. Os modelos propostos, como apresentamos, sob o manto da modernização apenas criaram outros meios de manter a dicotomia entre administração e política já característica do modelo weberiano e não responderam assertivamente às cinco dimensões de capacidade governamental necessárias à gestão para resultados.

Alguns autores entendem que essa equação se responde não através de modelos teóricos, mas pela dinâmica cotidiana da administração pública no que se denomina “política burocrática” decorrente do poder dos técnicos em tomar decisões que alteram ou especificam segundo interpretações particulares as diretrizes da direção política (LINDBLOM, 1981). Há a visão que defende o insulamento burocrático para evitar contágio pela política ou o oposto que é a versão politizada da responsabilidade que entende ser necessário recuperar algum nível de controle dos políticos sobre as organizações às quais são nominalmente responsáveis (PETERS, 2002). Essa não são leituras adequadas para responder esse desafio gerencial de forma sistêmica e integrada. Mas, por outro lado, é óbvio que todo burocrata tem opiniões, toma decisões políticas com viés interpretativo sobre as demandas que recebe; em resumo, é pouco sustentável a visão de neutralidade técnica conforme o modelo weberiano. Mas, então qual o nexos entre a política e a técnica é necessário abordar? Trata-se buscar a construção de um método de gestão em que sua estrutura e forma de funcionamento tenha na vinculação entre a racionalidade política e a racionalidade técnica não como uma oposição, mas sim como complementaridade necessária. O “bom governo” e com direção estratégica deve, portanto, constituir um *modus operandi* em que o modelo de gestão com sua visão compartilhada, estratégia, sistema de indicadores, habilidades organizacionais e estilo de administração, com ênfase para processos participativos e coletivos, opere em todas as suas instâncias e procedimentos estratégicos, táticos e operacionais aproximando técnica e política. Não falamos da “política rotineira” com seus procedimentos e normas administrativas ondem o poder discricionário do burocrata tem baixa incidência no planejamento da gestão e, dessa forma, secundário para os fins organizacionais definidos (embora, a “normalidade” burocrática influa nos prazos de deliberações e fluxo de documentos, p.ex., necessários para o encaminhamento de um programa ou projeto estratégico).

Desse ponto de vista, entendemos que o modelo de gestão estruturado nos fóruns gerenciais coletivos, orientados pelas definições político-estratégicas e com metodologia utilizada pelo sistema de avaliação de desempenho, contribui para institucionalizar uma cultura organizacional orientada para a obtenção de resultados através da qualificação das cinco dimensões de incremento da capacidade de governo. A dinâmica operacional da metodologia de gestão cria uma solução sistêmica e orgânica ao funcionamento do governo, desde que formalizada e legitimada pela sua capacidade política e técnica de análise da realidade, formulação, execução e retroalimentação com base na avaliação de resultados. Os objetivos são a tradução da vontade política mediada pela análise técnica para produzir os elementos concretos de sua materialização em metas finalísticos e seus programas e projetos como meio de implementação. Uma concepção gerencial orientada por esses parâmetros desenvolve gradativamente a vinculação entre o técnico e o político de forma mais sistematizada.

Essa visão estruturada cria bases mais organizadas e qualificadas para características importantes da nova gerência pública, tais como descentralização, autonomia decisória e poder discricionário. A definição do planejamento de governo nos níveis estratégicos, tático (temático) e operacional (setorial) divide melhor as competências entre os órgãos e os fóruns coletivos como já apresentamos. As atribuições assumidas para cada nível hierárquico já são produto da decisão política e técnica e, sobre elas, cada órgão e fórum coletivo tem autonomia para atuar.

No tocante ao poder discricionário da burocracia, a chamada administração pública gerencial compreende que entre a liderança política e a estrutura técnica, faz-se necessário, a fim de modernizar a gestão, a entrada em cena da figura do dirigente público. O funcionário burocrata e neutro que aplica as normas e segue de forma estrita a direção definida pelos políticos eleitos deve ser substituído pelo profissional de nível gerencial com poder discricionário com capacidade para se envolver em aspectos político-administrativos (BRESSER PEREIRA, 2004). Na hierarquia decisória, a função do dirigente público institui um novo ator que se coloca no ambiente organizacional entre a liderança política e a administração burocrática. Os burocratas devem ceder lugar a gerentes para “gerenciarem” resultados de políticas públicas (ARELLANO & CABRERO, 2005).

Essa é a forma de responder ao déficit de responsabilização político-administrativa da burocracia e também pela via da integração entre política e gestão visando obter resultados como uma meta distinta da implementação das normas e procedimentos formais (LONGO, 2003). A nova gerência pública assume papel político, pois não se pode separar as funções de formulação e implementação face à complexificação da atuação dos governos que demanda atuação da burocracia como *policy makers* ao aliar conhecimento especializado com responsabilidade política (JAMIL, 1998).

A capacidade de gerenciar e de controle das estruturas administrativas vê o dirigente público como o *locus* de um autoridade gerencial com discricionariade para atuar visando obter resultados na implementação de políticas governamentais. Nesse contexto organizacional, a estrutura administrativa deve orientar-se pela redução das linhas de comando para flexibilizar a direção, separação entre áreas formuladoras de políticas centralizadas e unidades executoras descentralizadas, flexibilidade organizacional ao invés da concepção monolítica e controle de resultados da implementação em substituição ao controle rígido de normas (BRESSER PEREIRA, 1998).

Mas, essa formulação que defende o dirigente público com mais discricionariade para diminuir o poder da burocracia pública e visando fortalecer a direção política ainda carece de evidências empíricas (CUNILL GRAU, 2004). Em nosso ponto de vista, a relação entre a racionalidade política e a racionalidade técnica não se resolve com a criação do dirigente público, pois não se trata de ampliar a hierarquia decisória em mais um nível “intermediário” entre os políticos eleitos e a burocracia. A principal mudança para desenvolver um modelo integrado entre técnica e política deve ser mais na *cultura gerencial* buscando fortalecer um modelo sistêmico e coletivo de direção estratégica, e menos na *estrutura*

*organizacional* introduzindo mais um nível decisório na cadeia hierárquica cujo principal efeito nos parece ser, mais uma vez, o afastamento entre política e gestão no interior das instituições públicas.

O modelo burocrático que separa política e administração deve ser substituído por um sistema com outra lógica. Ao invés das relações de comando e controle, a gestão em rede com base em coletivos de trabalho e na cooperação e solidariedade interna reforçar as instituições públicas ao incentivar um processo gerencial que combina legitimidade política com capacidade técnica.

A questão do comando e controle, portanto se coloca em outros termos, pois a decisão centralizada pode ser substituída por mecanismos coletivos e democráticos de construção das definições mais significativas de governo, de cada órgão e dos demais fóruns coletivos. É, com base, nessa visão gerencial que o controle de input (insumos) pode ser substituído pela verificação dos *outputs* (produtos) sendo o mecanismo de avaliação o sistema de indicadores com os três níveis – estratégico, tático e operacional – a base desse processo periódico. Esse mecanismo deve ocorrer de duas formas distintas e complementares: a) uma autoavaliação realizada por cada área com base no seu planejamento (ações prioritárias de governo+ações temáticas com sua contribuição+ações setoriais) e indicadores definidos para essa verificação; b) avaliação realizada pela Secretaria de Gestão Estratégica e Observatório da Gestão de forma participativa com cada fórum coletivo tático e operacional faz com que essa área, como *staff* da alta liderança de governo, contribui para que política e técnica estejam presentes de forma combinada também na mensuração e análise de resultados do planejamento governamental.

A *accountability* administrativa e gerencial pode, conforme essa concepção, ser implementada com maior legitimidade seja pelos acordos técnicos e políticos realizados, seja por apresentar vários pontos de controle em todo processo de gestão, tais como: a) realização dos encontros dos fóruns coletivos que reúnem a lideranças política, gerencial e técnica em nível estratégico, tático e operacional para debate, avaliação de resultados e prestação de contas através dos indicadores de desempenho; b) monitoramento realizado em cada nível organizacional de forma descentralizado (autoavaliação) com base em um plano de ação pactuado entre a liderança política e técnica; c) acompanhamento da gestão governamental pela Secretaria de Gestão Estratégica e Observatório da Gestão que opera com delegação da alta liderança política em suas atribuições de “guardião” do planejamento estratégico de governo e apoiadora do planejamento tático e operacional; d) o Portal de Gestão com suas informações acessíveis e transparentes (programas, projetos, atas de reunião, relatórios gerenciais e de indicadores, avaliação de marcas e eixos estratégicos, p. ex.) cria um sistema de “gestão à vista” que democratiza a verificação política e técnica da execução do planejamento de governo em todo os níveis (estratégico, tático e operacional).

A constituição do modelo de gestão com as características que apresentamos busca se afastar tanto das concepções que defendem a mais democracia (ênfase na política e no controle social) para qualificar o desempenho dos governos, como aqueles que defendem a necessidade de mais eficiência (ênfase na economia e no mercado). O sistema de gestão proposto combina política e administração como um meio de ampliar a capacidade de governo em implementar sua estratégia. O gerenciamento não é apenas uma



opção técnica (p. ex. processos participativos são uma opção política que se traduz de forma organizativa), o modelo de direção estratégica precisa passar pelos testes da eficiência (administrativamente criar formas de fazer mais com menos) e da eficácia (politicamente gerar resultados percebidos pela sociedade e coerentes com as marcas, eixos e programas de ação). Na próxima seção trataremos desse tema.

## **6.O modelo de gestão e sua relação com a eficiência e a eficácia**

Para as teorias sobre a modernização da gestão pública a avaliação de resultados para objetivos predeterminados constituem mecanismos pelos quais se prevê o controle sobre os gerentes e plano de governo. Essa perspectiva gerou uma sobrevalorização da racionalidade administrativa que esconde o técnico do político (p. ex.: formulação de programas separada da implementação como forma de evitar os desvios burocráticos autocentrados). Como vimos, a Nova Gestão Pública tem se pautado pelo acento na racionalidade técnica em detrimento da política dificultando a compreensão do processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Face a esse limite, o debate sobre a relação entre política e administração nos modelos de gestão para resultados tem focado temas como capacidade de coordenação e regulação, resgate de ferramentas como planejamento estratégico e orçamento por programas para modernizar a gestão pública. É nesse marco que se coloca uma relação mais articulada entre política e a técnica e se postula uma concepção da eficiência que não se esgota nos sistemas contábeis e no equilíbrio fiscal como valores em si mesmo. Um governo eficiente é aquele que, mantendo o equilíbrio das contas públicas, gera melhores condições para o bem estar e o compromisso da cidadania com as instituições políticas (SUBSECRETARIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, 2007).

A introdução do debate sobre eficiência e eficácia na gestão pública tem enfatizado mais a administração da penúria do que objetivos, mais em administrar orçamento que a busca por resultados. Mais do que controle financeiro e econômico, a gestão governamental requer analisar aspectos como inovação e qualidade institucional. Esse contrasenso teve início e se difundiu pelo viés gerado a partir dos programas de modernização iniciados na Inglaterra no final da década de 70 do século passado e popularizados como os três Es (economia, eficiência e eficácia). Conforme essa visão, a prioridade dos governos deveria ser uma resposta adequada a esse tripé (especialmente para gerar mais economia como decorrência da ampliação da eficiência) antes que se voltasse para a satisfação das necessidades da sociedade (BRUGÉ, 2004).

Segundo essa visão gerencialista, a eficiência alocativa e a redução de despesas é considerado um fator de qualidade e excelência administrativa *per se*. Organização pública passou a ter como meta a busca de maiores níveis de eficiência. A análise de políticas públicas e do interesse público passou a ter critérios financeiros como dominantes e voltadas para ações economicamente eficientes, orientadas pela avaliar a relação custo *vs.* benefício e deixando de lado aspectos mais sociais, políticos e administrativos para análise e desenho de ações governamentais. Para a Nova Gestão Pública buscava-se incrementar a eficiência econômica de programas e unidades administrativas mediante a introdução de sistemas de

medição e avaliação amparadas no princípio da descentralização vertical e/ou horizontal das decisões, empoderamento e responsabilização do nível gerencial em produzir de forma eficiente os resultados de governo (AGUILLAR, 2007).

Mas, com vistas a ampliar a qualidade e a excelência na gestão pública deve-se ir além dessa visão fiscalista e economicista. O ponto de partida deve ser o perfil de administração pública que se busca para servir como orientador da lição de casa acerca da racionalização administrativa e gerencial. Se qualidade e excelência ficarem subordinadas apenas à redução de custos e eficiência ao uso racional dos recursos, a administração pública deixará pouco espaço de ação para a política. E, como já vimos, as instituições públicas precisam não de menos, mas de mais políticas de qualidade visando ofertar bens, serviços e programas que atendam as demandas da sociedade. O debate enviesado sobre mais eficiência acabou por traduzir eficácia como um resultado a ser obtido através da redução do tamanho das organizações públicas e da ineficiência burocrática em detrimento da busca da qualificação dos serviços.

A idéia econômica central deve ter outro enfoque e estar voltada para fazer um melhor uso dos ingressos provenientes dos impostos para gerar melhores serviços a custos mais baixos em um contexto de escassez de recursos. Esse deve ser um dos motivos da reforma da gestão pública que responde de forma mais adequada à questão da eficiência e torna a ação governamental mais legítima (BRESSER PEREIRA, 2006).

Em um contexto em que os recursos públicos estão cada vez mais reduzidos a pergunta que então se deve responder é se podem as organizações governamentais se desenvolverem para a direção de um modelo de gestão para resultados que tenha as variáveis da eficiência e eficácia como marcos analíticos voltados a qualificar as bases para se atingir objetivos e metas de governo definidas. Como as receitas públicas apresentam-se com dificuldades, a resposta ao binômio eficiência-eficácia dialoga diretamente com a relação racionalidade política-racionalidade técnica, pois a formulação de políticas públicas deve considerar duas escolhas valorativas a orientá-las: a) qual a visão de governo e/ou estado se deseja (p.ex. ênfase em políticas sociais gera mais demanda e mais recursos); b) quais as escolhas e prioridades a orientar a alocação de recursos que deve combinar decisão política e análise técnica.

Nessa medida, a gestão para resultados deve ir além do esquema dual tradicional que fixa objetivos e determina a melhor forma racional de atingi-los para um modelo triangular mais aberto: os fins-os recursos-as restrições (CROZIER, 1997: 5). Essa abordagem exige um enfoque que integra política e administração em todos os momentos e ampara-se na análise da eficiência (como qualificar os resultados das finalidades gastando menos?) e da eficácia desejada (diante da escassez de recursos e das restrições existentes quais resultados podem ser obtidos considerando a hierarquia de prioridades ordenadas pela estratégia de governo?) para gerar confiabilidade decisória com base em dados e fatos.

É, nesse contexto, que a capacidade de administrar bem as coisas torna-se mais relevante e passa a ser prioridade política. A questão da eficiência e da eficácia do aparelho público constitui, então, uma questão de Estado (PENENGO, 1997: 80). Em nosso ponto de vista, portanto, o debate

sobre eficiência e eficácia é mais de economia política ao invés de uma discussão apenas de modernização administrativa. Como destacamos, faz-se necessário respeitar a premissa de produzir “mais com menos”, mas sabendo que a resposta adequada a essa questão deve ser mediada pela política e sua definição de prioridades.

São essas orientações políticas que materializam o marco estratégico de governo e, nesse sentido, a gestão para resultados permite gerar mais eficiência alocativa que combina a busca de eficácia respeitando o contexto de escassez de recursos. A concepção sistêmica de gestão de resultados permite uma melhor resposta a esses desafios, pois sua compreensão integrada das instituições públicas qualifica as condições de análise, formulação, execução e avaliação dos objetivos das políticas públicas conforme os limites e o contexto de recursos disponíveis e restrições existentes.

Claro que essa questão deve passar por um teste de validade no tocante à relação com a qualidade de serviços oferecidos à população. O indicador de aceitação da sociedade da resposta ao processo de decisão e priorização de políticas não pode resultar em queda de qualidade na oferta e no nível de execução dos serviços públicos. E por isso, a redução de custos deve ser alcançada mediante a obtenção de níveis maiores de eficiência para criar as melhores condições de responder à questão de natureza econômica: quanto dinheiro se tem poupado e quanto tem melhorado a eficiência na entrega dos serviços? (PETERS, 2002).

O impacto dessa aparente contradição (mais qualidade gastando menos) é enorme para mudar a cultura organizacional do setor público. Ampliar a eficácia com mais eficiência parece ser insolúvel em instituições públicas tradicionais autocentradas em procedimentos e alheias ao interesse público. Daí que a solução dessa questão requer enfrentar um outro tabu para o setor público relacionado à produtividade administrativa visando ampliar a capacidade de retorno com os “meios de produção” disponíveis.

Como resolver o problema da produtividade administrativa com o apoio da modelos de gestão para resultados e sem cair na visão simplista de cortar custos? Esse desafio demanda mudanças gerenciais, organizativas e comportamentais, pois o tecnológico-administrativo afeta a capacidade e o conhecimento gerencial e de apoio ao processo produtivo de bens e serviço (CHERQUES, 1997). As opções realizadas para a estrutura e funcionamento do modelo de gestão para resultados são de natureza político-técnica (p.ex.: implementar ou não processos de administração participativa?) e possuem interface com a produtividade organizacional. Assim, a obtenção de níveis superiores de eficiência e eficácia não são produtos exclusivos de decisões sobre alocação de recursos vs .metas/resultados. A forma como o modelo de gestão para resultados se organiza influi na produtividade administrativa e essa , por sua vez, na eficiência e eficácia organizacional.

O modelo de gestão com suas opções organizativas influi, de um lado, no padrão de relação entre política e técnica e, de outro lado, para o comportamento da eficiência e eficácia organizacional e na obtenção da produtividade administrativa. A motivação coletiva, a participação, a descentralização de responsabilidades e cobrança por resultados no desempenho das políticas públicas tem relação direta

com essas questões, pois a imposição de padrões restritivos em sua forma centralizada de decidir e de definir metas e objetivos amplia a assimetria entre as finalidades organizacionais e as condições de implementação.

Em outras palavras, o debate acerca da eficiência, eficácia e produtividade administrativa se relacionam ao tema do gerenciamento e do controle visando criar um sistema organizacional distinto do modelo tradicional avesso a qualquer forma de participação coletiva e responsabilização por resultados. Por isso, as definições sobre alocação de recursos e resultados esperados devem ser desenvolvidas nos fóruns coletivos para serem pedagógicas e capazes de convencimento já que se sabe que não existe produtividade que se equipare ao trabalho voluntário (CHERQUES, 1997).

O processo de alocação de recursos e seleção de resultados requer tomar decisões que impactam na formulação e execução orçamentária visto que esse organiza os recursos e financia as políticas públicas. Em regra, a definição da distribuição de recursos se relaciona com o jogo de poder e a competição interna por influência e espaço em âmbito governamental. Quantidade de recursos disponíveis significa mais poder e, em tese, maior capacidade de fazer política. Esse processo pode levar a soma zero, pois se algumas unidades recebem mais recursos em detrimento de outras essa competição interna pode diminuir a solidariedade interna a visão sistêmica da gestão governamental, além de privilegiar com recursos as unidades administrativas mais organizadas do ponto de vista burocrático e corporativo. Deve-se avançar de um modelo que combina a busca da eficácia (resultados) conforme a alocação e gestão de recursos orçamentários (eficiência) com a introdução da qualidade do gasto realizada. A eficiência visando produzir mais com menos para obter resultados pode gerar uma distorção interna, pois a busca para se atingir e superar metas pactuadas no orçamento pode priorizar atividades em detrimento de outras. Esse viés pode ser equilibrado analisando a qualidade do gasto fazendo com que a busca de eficiência, eficácia e produtividade seja realizada sob um enfoque sistêmico e não apenas pela equação resultados-orçamento.

Como a execução do orçamento ocorre descentralizadamente, seria mais adequado desenvolver mecanismos de responsabilização voltados para a qualidade do gasto público em todas as unidades organizacionais. Essa medida se ampara no conceito de descentralização orçamentária em que as áreas têm autonomia e poder como responsáveis pela gestão de toda a dotação orçamentária, incluindo as despesas, com base metas pactuadas *ex ante* e análise de resultados e de execução dos recursos financeiros avaliadas no processo de execução e *ex post*. Caso contrário, poderíamos ter uma dualidade em que as unidades, de forma descentralizada, definem a alocação de recursos e a área financeira ou fazendária dos governos libera recursos e controla o gasto centralizadamente (o que caracterizaria um modelo de desconcentração gerencial).

Para tanto é importante organizar iniciativas sistêmicas com programas de gestão do gasto público de forma integrada em todo o governo. A gestão da eficiência e eficácia passa a ser considerada não como uma variável de ordem técnica, mas inserida no modelo de gerenciamento governamental e vinculada ao debate político sobre prioridades de ação. A ênfase não recai apenas na busca de resultados e metas

pactuadas em todas as unidades organizacionais, mas também em objetivos de redução de despesa considerando que sua origem ocorre descentralizadamente e não pode mais ser revista após esse fato gerador no momento de liquidá-la e pagá-la. A responsabilidade descentralizada pela gestão orçamentária deve ser um equilíbrio entre receita disponível para gastar e a qualidade do gasto que não enfoque apenas algumas metas e secundarize outras iniciativas. A implementação de projetos de economia, portanto, adquire natureza técnico-política e precisa ser estruturalmente vinculada ao modelo de gestão com as mesmas bases de apoio em fóruns coletivos. Projetos de redução da despesa e obtenção de economias que impactam na eficiência, eficácia e produtividade deve ser parte integrante do modelo de gestão para resultados e um dos objetivos a serem permanentemente buscados. Mas, diferentemente do modelo do 3Es que citamos a delegação de responsabilidades para os órgãos deve repassar atribuições para atingir resultados e geração de economias através da implementação de uma metodologia de qualificação do gasto público. Os indicadores desses projetos devem ser parte integrante da agenda dos coletivos de trabalho e de revisão para inserir de forma mais ampla a gestão e execução orçamentária como característica da gestão para resultados e da *accountability* administrativa.

O Programa de Qualificação do Gasto deve ser implementado e formalizado a fim de gerar um ambiente propício para sua institucionalização como política de governo para qualificar o “S” do sistema de execução financeira e orçamentária. Operacionalmente deve definir uma metodologia de trabalho com fóruns descentralizados e coordenados por um comitê que defina metas e objetivos de gasto para monitorar os resultados dos projetos.

Para garantir a coerência e centralidade do programa, algumas informações e parâmetros gerais devem ser definidos, a partir de ações como: a) mapeamento dos principais gastos por natureza e órgão executor; b) estratificação dos gastos através do modelo de curva ABC; c) identificação dos principais gastos-alvo do esforço de alocação de recursos; d) definição dos principais focos de desperdício e; e) identificação das principais oportunidades de economia que dão base para os projetos de economia.

Esses parâmetros permitem a formulação e detalhamento do plano de qualificação da gestão do gasto governamental, a partir do conjunto de projetos de economia e das ações de controle orçamentário e financeiro. Seu gerenciamento de ampara na implementação ocorre nas atividades coletivas de gestão e de trabalho com base na estratégia geral e diretrizes comuns aos órgãos e nas metas específicas para cada órgão. O Portal de Gestão é o instrumento de trabalho para a inserção e gerenciamento do programa, seus projetos e atividades (reuniões, análise de indicadores e relatórios de desempenho).

Em suma, com a introdução de um modelo de gestão do gasto descentralizadamente em todos os órgãos, a gestão para objetivos pode inserir um novo aspecto de ponderação na análise na implementação das políticas e programas, a forma como o orçamento foi aplicado e o resultados obtidos para gerar elementos para um “ótimo” político e técnico na aplicação dos recursos públicos. Os ciclos de gestão podem se basear, para a distribuição do orçamento, nessa dupla meta: resultados finalísticos dos programas de governo e resultados de economia/redução da despesa obtidos. O êxito combinado em

atingir resultados de metas finalísticas/metras de economia pode criar um modelo de distribuição de recursos que premia quem é eficaz em obter resultados nas metas de governo e quem é eficiente em obter resultados de qualificação do gasto. Um modelo que busca uma síntese entre a ênfase na eficiência e outro que dá destaque aos resultados. Ambos os resultados constituem a economia política do modelo de gestão e fazem da eficiência e da eficácia, bem como da estratégia de governo com suas prioridades, parte intrínseca da agenda da administração para objetivos.

O diálogo que realizamos até esse momento esteve voltado para apresentar um modelo de gestão para resultados e sua metodologia de implementação. Mas, qualquer mecanismo gerencial só se justifica se for aceito como gerencialmente legítimo pela administração pública e socialmente aceito por seus impactos gerados em benefício da população. Em nossa opinião, efetividade gerencial dialoga diretamente com a capacidade política dos governos e, nessa medida, a *rendición de cuentas* técnico-política deve ser uma premissa da gestão para resultados. Na seção seguinte abordaremos esse tema sob o enfoque dos mecanismos de controle social e institucional nos marcos de um modelo de gestão para resultados com as características que já apresentamos.

## **7. O processo de controle institucional e social no modelo de gestão para resultados**

É importante considerar como ponto de partida que controle social e institucional pressupõe condições de vida democrática, interação política e regras do jogo característicos de uma *poliarquia* (liberdade de associação, liberdade de imprensa, eleições livres, liberdade de opinião e preferências, fontes de informação disponíveis para a sociedade, dentre outros aspectos) (DAHL, 2005). Daí as mútuas influências que existem entre o controle social, a legitimidade política e técnica do modelo de gestão para resultados, pois esse deve traduzir um compromisso substantivo do governo com a sociedade, com os cidadãos e suas organizações.

Esse contrato com a sociedade requer, portanto, instituições fortalecidas e organizadas para responder às demandas da sociedade na qualidade requerida. Em um modelo de gestão para resultados, com o perdão da tautologia, a relação dos governos com a sociedade se pauta por resultados. Não vamos entrar no mérito da forma como a sociedade incide na definição do programa de governo, pois já há uma literatura abundante sobre processos participativos e as experiências realizadas especialmente em âmbito local e regional com esse enfoque. Interessa-nos analisar a relação entre o produto do planejamento estratégico (eixos, programas e metas) com os mecanismos que podem qualificar a *rendición de cuentas* para a sociedade e a retroalimentação do modelo de gestão para resultados.

Nesse sentido, a *accountability* democrática tem quatro componentes interrelacionados a serem considerados: a) quem decidirá quais resultados devem ser produzidos? b) quem deve responder pela produção desses resultados? c) quem é responsável pela implementação do processo de *accountability*? d)

como irá funcionar esse processo de *accountability*? O novo paradigma da gestão pública precisa de um paradigma correlato de *accountability* que responda essas quatro perguntas (BEHN, 1998).

Visando responder adequadamente a essas quatro perguntas deve ser enfrentado o problema da assimetria de informação entre a administração pública e a sociedade como um desafio para a qualidade da gestão pública. Para tanto, do ponto de vista político e gerencial, para se adequar ao novo paradigma acima devem ser respondidas a três perguntas visando institucionalizar a transparência e *accountability* como características da administração para objetivos: o que informar? por que informar? para quem informar?

Já vimos que comunicação e política andam muito próximas, pois não há mensagem desprovida de uma escolha sobre seus conteúdos. Para um governo, o que informar deve estar orientado de forma prioritária pela sua estratégia materializada em metas e resultados a serem atingidos. Essa opção permite o estabelecimento de um núcleo comum de informações entre governo e sociedade que orienta a “gestão à vista” e a hierarquia de conteúdos a serem trabalhados pelos órgãos com vistas à comunicação para a sociedade.

A administração pública deve informar à cidadania não apenas como um dever cívico e de *accountability* política. Deve implementar mecanismos de comunicação (boletins setoriais, páginas na internet, atividades de prestação de contas, relatórios de gestão, etc..) como forma de gerar evidências para qualificar o próprio modelo de gestão para resultados e sua retroalimentação. Os governos são instrumentos para formular, executar e avaliar políticas públicas para a sociedade. Quanto mais organizados, mais eficazes na produção de ações e oferta de bens e serviços, maior a legitimidade de suas iniciativas e, por extensão, maior a qualidade e excelência dos mecanismos de prestação de contas.

A gestão por objetivos permite que os cidadãos, com base da qualidade política e gerencial dos governos, controlem melhor os governantes e tenham maiores e melhores elementos para julgá-los. Com a explicitação de suas marcas, eixos, estratégias e resultados esperados mediante o planejamento estratégico, tático e operacional amplia-se a transparência da gestão pública e, sobretudo, se criam as condições para que as ações de governo tenham maior eficiência (ALBAVERA, 2003).

Essa característica é relevante no modelo de gestão para resultados, pois inclui um aspecto organizacional e um aspecto de gestão ou responsabilização (*accountability*). Por um lado há a demanda sobre como estruturar os serviços públicos; por outro lado está o problema de como organizar o conjunto da gestão pública nessa direção como um tema de processo gerencial mais que de estrutura (AGUILLAR, 2007).

De forma esquemática, a informação organizada para a sociedade deve se dar em três níveis: a) de ordem estratégica é aquela relacionada ao planejamento de governo (marcas, eixos, programas e indicadores estratégicos); b) de ordem operacional é aquela relacionada ao planejamento setorial e suas prioridades; c) de ordem administrativa é aquela oriunda da prestação de serviços públicos e do

atendimento cotidiano das demandas dos cidadãos e contribuintes e que se materializa nos momentos da verdade de contato entre o serviço prestado e a sua utilização efetiva.

O destinatário das políticas públicas – a sociedade – deve ser o foco da ação governamental. Mas, a questão central reside em definir com clareza que são os *stakeholders* a quem se deve informar visando *render cuentas* e obter elementos que retroalimentem a gestão pública. Em um contexto de complexidade social crescente, as políticas públicas necessitam cada vez mais atenderem a diversos segmentos sociais em suas demandas específicas. Essa questão incide sobre a definição de prioridades, bem como orienta os processos de comunicação institucional e controle social. Esse é um ponto importante de ser destacado face às características da administração pública tradicional que possui um modelo padrão de produção e de entrega de serviços pouco afeto a ser customizado, segmentado e flexibilizado tal como as estratégias mercadológicas das empresas privadas a exemplo do processo toyotista. A resposta clara sobre quem são os grupos de interesse como públicos alvo e quais são os bens e serviços a serem entregues é uma primeira e fundamental questão a orientar a resposta para a pergunta sobre o destinatário das informações.

Nessa medida, devem ser definidos mecanismos que gerem um diálogo segmentado (o que não significa volta à visão departamentada tradicional, mas compreensão da especificidade de cada público). Internamente à gestão, devem ser criados meios de legitimação dos indicadores e seus resultados apoiados em um desenho institucional de análise e produção de meios didáticos e compreensíveis à população. Os governos tem que mostrar os resultados que o cidadão comum entende e aprecie, ainda que os resultados sejam desalentadores ou revelem que os programas tem sido ineficazes o inadequados. Os mecanismos de comunicação devem ser educativos informando ao público sobre o que deve conhecer e contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade civil ativa. Essa prática fortalece a confiança nos governos, incentiva a moral tanto dos servidores públicos como dos *stakeholders* e preenche vazios nas relações públicas para contrarrestar o criticismo mal informado ao mostrar que bens e serviços públicos o governo definiu como foco de atuação e sobre quais *rende cuentas* (CAIDEN, 1998).

De forma esquemática, os meios de organizar a informação se adequa a cada um dos três níveis acima: a) de ordem estratégica através de meios de divulgação e controle social gerais como *sites*, jornais dos governos e fóruns amplos para debater e referendar políticas de governo, bem como para debater a prestação de contas com ampla representação social); b) de ordem operacional organizando a comunicação setorial e seus fóruns específicos – temático e/ou territorial - com base no mesmo raciocínio acima; c) de ordem administrativa através de painéis de controle com indicadores da qualidade dos serviços e Cartas ao Cidadão com base em *standars* de desempenho previamente definidos, dentre outros recursos. A gestão pública para resultados deve ser organizada com qualidade necessária processar e disponibilizar de forma sistêmica, integrada e transvesal informações para esses três níveis de públicos. Face às demandas contemporâneas, complexidade da dinâmica social e qualidade do controle institucional requerido, esses são desafios para que os governos possam cumprir



uma real função de aprimorar sua performance e não se percam em mais uma formalidade administrativa e burocrática.

A adequação ao novo paradigma de *accountability* e a resposta para as três questões anteriores requerem uma combinação distinta entre política e comunicação institucional. A comunicação de governo deve funcionar não apenas como um meio de informação, mas centralmente como reforço da imagem de governo com suas marcas, eixos e programas estratégicos. Dessa forma, a relação entre o processo de controle social e a legitimidade política e democrática da gestão para resultados ampliam as possibilidades de implementação das ações de governo. A política de comunicação pode funcionar *ex ante*, durante a execução do programas e *ex post* e ser integrada como uma disciplina estratégica da gestão governamental e da relação entre o poder público e a sociedade de forma pedagógica, antecipatória e explicativa.

A gestão para resultados e sua relação com a comunicação de governo criam bases mais confiáveis e de transparência para qualificar o controle social e institucional. Essa visão é coerente com os modelos de governança que defendem que os governos não são mais o centro, mas o eixo organizador de uma rede de atores sociais que demanda ações de interdependência mútua. Dessa forma, não apenas a definição inicial dos *stakeholders* é importante mas, como já apontamos, os serviços a serem entregues a cada segmento e a respectiva política de comunicação. Essa “toyotização” e flexibilização da relação entre processo de gestão, segmentação de produtos e política de comunicação estão na base de um novo modelo de *accountability* e de controle social com qualidade para retroalimentar a gestão pública e fazer suas iniciativas serem cada mais focadas nas demandas gerais e específicas da sociedade.

Para concretizar essa visão política e gerencial, é importante que a formulação de objetivos e resultados desejados possa contar com informações a mais precisa possível sobre o que demandam e pensam os diversos grupos sociais que, ao mesmo tempo, demandam e controlam a gestão pública.

Por isso, a fim de estimular o controle social com qualidade e efetividade, os governos podem organizar uma estrutura coletiva que chamamos de Comitê de Imagem. Esse é um fórum coletivo que responde a alta direção política com a função de gerar subsídios à política de comunicação do governo. O marketing governamental deve pautar-se e ser o reflexo do desempenho das prioridades definidas no planejamento estratégico. Ao mesmo tempo dever ser um meio de divulgar e avaliar as políticas públicas, seus resultados e as informações obtidas através dos mecanismos de controle social e participativos que governos democráticos possuem, tais como conselhos setoriais, encontros para prestação de contas, pesquisas de opinião gerais e por segmento de *stakeholder*.

## **8. Conclusão**

O modelo de gestão para objetivos que apresentamos deve ser “puxado” por resultados desde suas metas finalísticas até o modo como se organiza internamente para qualificar sua capacidade de governo de maneira sistêmica em todos os órgãos.

A gestão para resultados é um estilo de administração que permite modificar as formas de se fazer política. Estimula a eficiência e facilita a busca de consenso em torno de metas e objetivos pactuados coletivamente, faz transparente o funcionamento das instituições públicas e gera uma forma de enfrentar o enorme “déficit de democracia”. Não se trata apenas de constatar as carências e aplicar sanções, pois o essencial reside na melhora da gestão pública (ALBAVERA, 2003: 10).

Um modelo gerencial com essas características é muito distinto da concepção tradicional que, por se basear em normas e na correta aplicação das mesmas, pune quem desrespeita seu modo de implementação considerando que esse comportamento desautoriza o funcionamento legal e institucional das organizações públicas.

Ao invés de promover a integração, solidariedade interna e o estímulo às ações inovadoras, fortalece o anonimato burocrático e a suspeita em detrimento da confiança como um valor e prática organizacional. O modelo de gestão para resultados se opõe a essa visão, pois defende uma administração em que as responsabilidades e objetivos são claros para garantir que a confiança valha à pena (BEHN, 1998). A busca de resultados organizacionais amparada em um modelo de gestão coletivamente formalizado com diversos fóruns gerenciais e níveis de participação não pode conviver com uma cultura que estimula a competição interna e que, ao mesmo tempo, peça às pessoas que colaborem com os companheiros, que escutem os que têm outras perspectivas e que *percam* seu tempo buscando entender-se com os outros (BRUGÉ, 2004).

O modelo de gestão para resultados, assim como a busca da produtividade administrativa, depende de um método eficaz e eficiente, mas ele só se implementa através das pessoas. Por isso, a confiança mútua e cooperação intragovernamental, entre os órgãos e gerentes, deve gerar uma compreensão de que são parte de um mesmo projeto com objetivo comum como finalidade e compartilham de um mesmo modelo de gerenciamento como um método e estilo de atuação (BRUGÉ, 2004). É por essa razão que a mudança da cultura organizacional, os processos de desenvolvimento de competências e aprendizagem institucional, são centrais para o progresso e retroalimentação da gestão pública para resultados.

Uma gestão de qualidade requer sistemas e formas de trabalho caracterizados por grande transparência e regras claras sobre o que fazer, para quem, como fazer, sistemas de cobrança e responsabilidade, participação coletiva e resultados esperados.

Responder com eficácia esse desafio significa ampliar as condições de sustentabilidade do modelo de gestão para resultados. Uma efetiva mudança institucional em que qualidade organizacional e conhecimento técnico e gerencial são aspectos centrais para introduzir um padrão de “melhorias contínuas” como parte de uma agenda sistemática de modernização gerencial. Nesse quesito, mudar a pauta valorativa e a cultura organizacional e a motivação no setor público não depende somente de incentivos econômicos ou do *ethos* republicano; depende também da satisfação de uma necessidade que é básica em toda personalidade empreendedora: a necessidade de obter resultados (BRESSER PEREIRA,

2006: 9). Essa visão é o centro da gestão para resultados e sua incorporação como pano de fundo como um valor da ação política e técnica cria um novo marco organizacional para inovar as instituições públicas.

Por outro lado, a gestão para resultados organizada através de processos coletivos de participação incorpora no funcionamento da administração um conjunto de elementos de natureza política como o diálogo e a negociação que contribuem para democratizar a burocracia (BRUGÉ, 2004). Os sistemas coletivos de trabalho devem funcionar como elos transversais contra a departamentalização burocrática, ser um estímulo formal à democratizar os processos de formulação e decisão e operar como instâncias mediadoras para a busca de resultados da estratégia governamental. Os processos coletivos de decisão geram incremento de produtividade decisória ao reduzir os custos de processamento de informações, atravessamento de processos entre as áreas e uniformização de procedimentos de análise e avaliação. Face à débil coordenação entre a alta direção política e o nível gerencial, faz-se necessário esse esforço sistêmico da gestão para resultados em propor uma nova forma de vinculação entre ambas para definir responsabilidades e compromissos mutuamente assumidos (MAKÓN, 2002: 3).

Portanto, a adoção de um modelo de gestão para resultados cria condições organizacionais para que, em todos os níveis hierárquicos, se gerem esses pactos com metas e responsabilidades pactuadas que também servem para combater o insulamento e o anonimato burocrático, desde que focadas nas prioridades de governo. Nessa medida, a orientação para objetivos efetivamente pode ser gradativamente assumida como um valor organizacional que parte de um marco estratégico comum a todo governo e organiza a cadeia de responsabilidades em todos os níveis hierárquicos.

Mas, para essa concepção de desdobramento gerencial criar bases mais sustentáveis, a administração pública deve instituir um processo sistemático de gestão do conhecimento entendida como a relação existente entre os marcos estratégicos de governo (valores, eixos, programas e indicadores de resultado) e os desafios à sua tradução gerencial de modo a gerar um meio de retroalimentação contínua entre ação concreta, sua revisão com base nos marcos estratégicos da gestão para resultados e a formulação de novos métodos de intervenção sobre a realidade organizacional. Manter um processo de desenvolvimento organizacional continuado baseado em resultados da gestão de governo e no aprendizado coletivo é o desafio central a ser respondido para que a administração para objetivos não esgote seu potencial inovador para introduzir mais qualidade, eficiência e eficácia nas políticas públicas.

## 9. Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando (1997) O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente, Cadernos ENAP, número 10, ENAP, Brasília.

AGUILLAR, Luís F. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza *Revista Reforma y Democracia*, número 39, Oct., Caracas.

ALBAVERA, Fernando Sánchez (2003) Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Série Gestión Pública número 32 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago do Chile.

ALBRECHT, Karl (1992) *Revolução nos serviços: como as empresas podem revolucionar a maneira de tratar seus clientes*, Pioneira, São Paulo.

ALBRECHT, Karl (1992), *Serviços com qualidade: a vantagem competitiva*, Makron Books, São Paulo.

ALECIEN, Serge & FOUCHER (2001), Dominique *Guia de Gerenciamento no setor público*, Revan: Riode Janeiro e ENAP:Brasília.

ALMEIDA, Sérgio (1995) *Cliente, eu não vivo sem você: o que você não pode deixar de saber sobre qualidade em serviços e clientes*, Casa de Qualidade, Salvador.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de (1997) Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública, *Revista do Serviço Público*, ano 48, numero 3, set-dez, ENAP, Brasília.

ARELLANO, David & CABRERO, Enrique (2005) La nueva gestión pública e su teoría de la organización: son argumentos antiliberales? Justicia y equidad em el debate organizacional público *Gestión y Política Pública*, vol. 14, número 3, II semestre, CIDE, México.

ARIZNABARRETA, Echebarria K. (2005) Responsabilización e responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos in *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, CLAD:AECI/MAP/FIIAP, Caracas.

\_\_\_\_\_ (2000) La reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales *Revista Reforma y Democracia*, número 18, Oct., Caracas.

BARZELAY, Michael (2002), La nueva gestión pública: una invitación al diálogo globalizado *Revista Chilena de Administración Pública*, Ano 1, número 2, Agosto, Universidad de Chile.

BARZELAY, Michael & ARMAJANI, Barak J.(1999) Atravesando la burocracia in *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Econômica, México

BEHN, Robert (1998) O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática *Revista do Serviço Público*, ano 49, numero 4, jan.-abr, ENAP, Brasília

BRESSER PEREIRA, Luiz C. (2004) La restricción econômica y la democrática in *Política y Gestión Pública*, CLAD:FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (1998) Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil *Revista do Serviço Público*, ano 49, numero 1, jan.-abr, ENAP, Brasília

\_\_\_\_\_ (2006) El modelo estructural de la gobernança pública *Reforma y Democracia*. No. 36. Oct., Caracas.

BRUGUÉ, Quim (2004) Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa *Reforma y Democracia*., número 29, Jun., Caracas.

CAIDEN, Gerald E, & Caiden, Naomi J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público *Reforma y Democracia*. número. 12, Oct., Caracas.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto (1996) La guerra sin fin sobre la productividad administrativa, *Reforma y Democracia*. número. 5, Ene., Caracas.

CHAMPY, James (1995) *Reengenharia da gerência: o mandato da nova liderança*, Campus, Rio de Janeiro.

CHRISTENSEN, Tom & LAEGREID, Peter (2005) El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia *Gestión y Política Pública*, vol. 14, número 3, II semestre, CIDE, México.

\_\_\_\_\_ (2001) La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa, *Revista do Serviço Público*, ano 52, numero 2, abr.-jun, ENAP, Brasília.

CLAD/BID (2007) *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Documentos Debate del CLAD: Estado, Administração Pública y Sociedad, Caracas.

Consejo Científico del CLAD (1998) Una nueva gestión pública para América Latina, Caracas, CLAD, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0032400.pdf>, 05-05-2008

CUNILL GRAU, Nuria & OSPINA, Sonia (editoras) (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública democrática y moderna: experiencias latinoamericanas*, CLAD (Centro latinoamericano del administración para desarrollo), Caracas

CUNILL GRAU, Nuria (2004) La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer in *Política y Gestión Pública*, CLAD:FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, Buenos Aires.

CROZIER, Michel (1989) *Estado Modesto, Estado Moderno*, FUNCEP, Brasília.

\_\_\_\_\_ (1992) El cambio en las organizaciones públicas *Gestión y Política Pública*, vol. 11, número 1, II semestre, CIDE, México.

\_\_\_\_\_ (1997) La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, *Revista Reforma y Democracia*, número 7, Ene., Caracas.

DAHL, Robert A. (2005) *Poliarquia*, EDUSP, São Paulo

DEMING, W. Edwards (1990), *Qualidade: A revolução da Administração*, Marques Saraiva, Rio de Janeiro.

DINIZ, Eli (2003) Reforma do Estado e Governança Democrática: em direção à democracia sustentada? Apresentação na conferência Democracia, Governanza y Bienestar en las sociedades globales, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Barcelona, Espanha acessado no sítio [www.google.com.br](http://www.google.com.br) em 25-04-2008.

DROR, Yehezkel (1994) El profesionalismo en el arte de gobernar *Revista Reforma y Democracia*, número 1, Ene., Caracas.

\_\_\_\_\_ (1997) Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina, *Revista Reforma y Democracia*, número 7, Ene., Caracas.

\_\_\_\_\_ (1999) *A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma*, Fundap, São Paulo.

DRUCKER, Peter F. (1981) *Prática da administração de empresas*, Pioneira, São Paulo.

- ETZIONI, Amitai (1980) *Organizações Modernas*, Livraria Pioneira Editora.
- FERLIE, Ewan et al., (1999) *A nova administração pública em ação*, Editora Universidade de Brasília: ENAP, Brasília.
- FINATEC:HUCITEC (2004) “*Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo*”, Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos, FINATEC: São Paulo.
- FIGUEROA, Verónica (2008) *La gestión por resultados: una herramienta de gestión al servicio de los directivos públicos*, ESADE, Newsletter número 15, Mayo, Barcelona
- GARNIER, Leonardo (2004) El espacio de la política en la gestión pública in *Política y Gestión Pública*, CLAD:FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, Buenos Aires.
- GRIN, Eduardo J. (2007) *Intersetorialidade e transversalidade no modelo de gestão e planejamento governamental no município de Vitória*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007
- \_\_\_\_\_ (2008) *A metodologia de elaboração dos indicadores de desempenho: a experiência da Prefeitura Municipal de Vitória (Estado do Espírito Santo-Brasil)*, paper a ser apresentado no IV Congresso da Associação Latinoamericana de Ciência Política, San Juan, Costa Rica, 5-7 de agosto 2008.
- HAX, Arnoldo C. e MAJLUF, Nicolas S. (1997) *Estrategia para el liderazgo competitivo. De la visión a los resultados*, Artes Gráficas, Buenos Aires
- JAMIL, Istiaq (1998) La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas *Gestión y Política Pública*, vol. 8, número 1, I semestre, CIDE, México.
- JURAN, J. M.(1992) *Planejando para a qualidade*, Pioneira, São Paulo.
- KETTL, Donald F. (2001) “*A revolução global: reforma da administração do setor público*” in “*Reforma do Estado e administração pública gerencial*”, Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira Peter Keven Spink, 4 ed. , Rio de Janeiro: Editora FGV.
- LINDBLOM, Charles E. (1981) *O Processo de Decisão Política*, Editora Universidade de Brasília.
- LONGO, Francisco (2005) La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas e desafios in *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, CLAD:AECI/MAP/FIAP, Caracas.
- LYNN JR, Laurence E. The NewPublic Management: as an internacional phenomenon a sketical view, prepared for presentation at the Conference on The New Public Management in International Perspective, St. Gallen, Switzerland, 11-13 July 1996, University of Chicago.
- MAKÓN, Markus (2000) *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional* V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000**
- MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) (1997) Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, Caderno Mare, número 4, Mare, Brasília.
- MARTINS, Humberto F.(1997) Administración pública gerencial y burocracia. La persistência de la dicotomia ente política e administración, *Revista Reforma y Democracia*, número 9, Oct., Caracas.

MATAS, Carles Ramió (2001) Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional, *Revista Reforma y Democracia*, número 21, Oct., Caracas

\_\_\_\_\_ (2001) Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las administraciones públicas, *Revista do Serviço Público*, ano 52, numero 4, out.-dez., ENAP, Brasília.

MATUS, Carlos (2007) *Los tres cinturones del gobierno*, Fundación Cigob:Fundación Altadir: Editorial UNLaM, Buenos Aires, acessado no site [www.cigob.org.ar](http://www.cigob.org.ar) em 28-04-2008.

MERTON, Robert (1999) La estructura burocrática y la personalidad in *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México

MINTZBERG, Henry (1998) Administrando gobiernos, gobernando administradores *Revista do Serviço Público*, ano 49, numero 4, out.-dez., ENAP, Brasília.

OLSEN, Johan P. (2005) Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia? *Revista Reforma y Democracia*, número 31, Feb., Caracas.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted (1988) *“Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, MH Comunicação, Brasília.

OZSLAK, Oscar (1999) De menor a mejor: el desafio de la segunda reforma del Estado, *Revista Nueva Sociedad*, número 160, Mar.-Abr, Caracas

PACHECO, Regina (2003) Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: avances y agenda futura in *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD:AECI/MAP/FIIAP, Caracas.

PETERS, B. Guy (2002) De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa *Revista Reforma y Democracia*, número 24, Oct., Caracas.

\_\_\_\_\_ (2003) *La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia al centro?* *Revista Reforma y Democracia*, número 27, Oct., Caracas.

\_\_\_\_\_ (2005) *Concepts and theories of horizontal policy management*, Palestra realizada no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21, Oct. 2005.

\_\_\_\_\_ (2007) Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar *Revista Reforma y Democracia*, número 39, Oct., Caracas.

PATIÑO, Juan Carlos (2006) *La construcción de un sistema de información gerencial para la gestión : caso Sistema de Evaluación y Seguimiento por Resultados (SISER)*, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de Administración Pública, Ciudad de Guatamala, 7-10 nov. 2006

PENENGO, Miguel (1997) O papel do gerente público no processo de mudança, *Revista do Serviço Público*, ano 48, numero 1, jan.-mar., ENAP, Brasília.

PETERS, Thomas J. e WATERMAN Robert H. (1984) *In search of excellence*, Warner Books, New York.

RESCHENTHALER, G.B & THOMPSON, Fred (1997) Public Administration in a period of change: moving to a learning organization perspective, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press.

RUFFNER, Michael (2002) *Governing for results* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 .

SCHWARTZMAN, Simon (2001) *Desempenho e controle na reforma administrativa*, Textos para discussão número 8, Enap, Brasília

SCHOLTES, Peter R. (1992) *Times da qualidade: como usar equipes para melhorar a qualidade*, Qualitymark, Rio de Janeiro.

SENGE, Peter M. (1998) *A quinta disciplina*, Best Seller, São Paulo.

STEWART, Thomas (1998) *Capital intelectual*, Campus, Rio de Janeiro.

SUBIRATS, Joan (1995) Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación *Gestión y Política Pública*, vol. 4, número 1, I semestre, CIDE, México.

SUBSECRETARIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA (2007) *La gestión pública por objetivos y resultados: una visión sistémica*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Unidad de Comunicación Institucional/Oficina Nacional de Innovación de Gestión

TROSA, Sylvie (2001) “Gestão Pública por resultados: quando o Estado se compromete.” Rio de Janeiro: Revan/ Brasília, DF: ENAP.

WOODROW, Wilson (1999) El estudio de la administración in *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

ALBAVERA, Fernando Sánchez (2003) Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, *Série Gestión Pública* número 32 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago do Chile.

A questão central para a nova gestão pública refere-se ao item desempenho combinado com a capacidade de definir metas ousadas, mas factíveis, e o acompanhamento e avaliação para verificar sua consecução (BEHN, 1998). Partindo desse aspecto, um conjunto de outras mudanças para a “reinvenção do governo” se apresentam como desdobramentos significativos buscando maior efetividade do poder público: direcionamento estratégico como guia para o planejamento organizacional, descentralização gerencial e administrativa, capacidade de avaliação e mensuração de resultados e foco para os clientes e o mercado. Em síntese, essa é a visão do Estado empreendedor e os pilares básicos a orientar a revalorização da esfera governamental e, de forma prioritária, o modelo de gestão pública com mais qualidade e excelência tanto frente ao anacrônico modelo burocrático, como em relação ao fracasso das experiências de redução do tamanho dos governos e de seus papéis. Contra a “mão invisível” do mercado a prover uma distribuição equitativa de oportunidades segundo a visão neoliberal, a revitalização da esfera estatal organiza-se pela “mão visível” dos governos.



*Para a reengenharia, processos de melhoria contínua não servem, pois pode-se incrementar pequenas reformas e manter os paradigmas vigentes. Dai porque sugerir a mudança radical nos processos, como se fosse um reinício organizacional totalmente inovador.* Coloca-se abaixo o modelo vigente e se começa a construir um novo visando adaptar as pessoas e organizações a novos mecanismos de trabalho. Mesmo nas empresas privadas, mais afetadas a mudanças bruscas derivadas de alterações no mercado, tais processos se defrontaram com o peso da cultura organizacional

*E, nesse contexto, se coloca uma pergunta: o que garante mais sucesso na mudança de uma organização, o processo de convencimento e de educação que busca, de forma gradativa, introduzir novos "modelos mentais" ou o processo de ruptura que põe abaixo os sistemas vigentes?* Embora ambos os processos possam andar juntos (por exemplo, em alguns departamentos de um órgão público a mudança incremental é o melhor remédio, em outros, o peso do corporativismo é tão grande que só uma mudança radical resolve) acabaram se opondo como soluções organizacionais.

Ou seja, a mudança organizacional pode ser, ao mesmo tempo, incremental e radical, introduzir melhorias contínuas e mudanças mais profundas, pode conviver com certos traços de um paradigma vigente e propor novos modelos organizativos. O que temos que refletir é se uma organização que possui características culturais e administrativas de longa data têm condições de suportar mudanças radicais sem prejudicar suas atividades. No caso do setor público esse dilema é ainda maior, pois, de um lado, há uma ânsia por mudanças que, se supõe, podem ser rápidas, reduzir custos e modernizar a gestão. Mas, de outro lado, os serviços públicos não podem descontinuar, algumas áreas e profissionais não podem ser suprimidos e/ou tercerizados e nem sempre reduzir custos garante a qualidade do que é entregue à população.

Assim, a reflexão sobre qual a teoria que melhor serve à mudança organizacional da administração pública deve ser feita com cuidado. Sobretudo, porque os modismos gerenciais são muito fortes e o canto de sereia das facilidades que vendem para modernizar o setor público são muito tentadores...

Perfeito trazeresses exemplos. O que quis reiterar é o fato de que, como se trata de política pública, ainda que não seja executada pelo governo, se faz necessário ter padrões de contratação, execução, fiscalização e prestação de contas. O próprio poder público deve reforçar essas áreas e competências que, em geral, não possui. Faço esse registro apenas para **reforçar a questão do necessário desenvolvimento gerencial do setor público para poder realizar boas parcerias**. Mesmo porque, acho que poucos discordam sobre a importância do setor público caminhar para esses novos modelos de parceria.

Por outro lado, **a delegação de atribuições para organizações sociais não significa se desincumbir de responsabilidades que continuam públicas**. E esse, às vezes, é um caminho adotado por alguns governos, seja por entender que seu papel deve ser tercerizado, seja por alegar que já repassou atividades e que daí para frente cabe ao Tribunal de Contas e outros órgãos correlatos fiscalizarem.

Por fim, apenas um comentário para diferenciar projetos de responsabilidade social (que é um retorno da empresa com seus lucros auferidos no mercado à sociedade e, em geral, sem ônus para o setor público) das parcerias (que são como contratos que possuem custos financeiros, pois os governos repassam atividades para ONGs e OSCIPs executarem via concursos de projetos). O que é justo, pois uma ONG ou OSCIP são instituições privadas sem fins lucrativos que vendem serviços que legalmente o poder público pode contratar.

Valeu a contribuição! Um abraço parceiro! Eduardo Grin. 😊

A capacidade de gestão e controle da estrutura administrativa é focada em controle de resultados das metas estabelecidas e não mais em procedimentos e se organiza na filosofia de “deixar os administradores administrarem” (CHRISTENSEN & LAEGRED, 2001). O processo gerencial se organiza combinando maior discricionariedade da burocracia via descentralização e delegação de atribuições com ampliação controle, centralização e coordenação governamental. Gerenciamento em que a devolução

estrutural de tarefas administrativas e centralização da estratégia mantém a separação entre política e administração. Essa descentralização decompõe a burocracia em estruturas que representam os atores em jogo e separa administradores dos políticos (ARIZNABARRETA, 2000). Em suma, o modelo de gestão se orienta por indicadores de eficiência econômica e não por metas de governo politicamente definidas (ARELANNO & CABRERO, 2005).

A coordenação das distintas políticas e do processo decisório se estrutura com a divisão de políticas governamentais entre áreas “vendedoras” e “compradoras” (PETERS, 2005). A modalidade de contratos de gestão gera um padrão de decisão e coordenação descentralizado que envolve o agente e o principal na definição de metas de desempenho organizacional (PETERS, 2003). Essa modelagem se ampara na autonomia decisória sobre o *como* agir gerencialmente (BARZELAY, 1999). A capacidade decisória se descentraliza para os “agentes” e essa autonomia para decidir deve vir acompanhada de informação qualificada para assegurar um melhor controle gerencial pelo “principal”. A capacidade de formulação e implementação deve substituir o planejamento burocrático pela competição (ARIZNABARRETA, 2000). Os contratos de gestão garantem liberdade para os agentes (unidades descentralizadas) aplicarem recursos visando atingir os objetivos definidos pelo principal (direção política centralizada) e exigem maior coordenação e cooperação entre o agente e principal (MARTINS, 1997; OLSEN, 2005). Essa estrutura contribui para afastar burocracia de interesses políticos, pois a autonomia gerencial dos administradores se refere ao processo de execução e não de formulação de objetivos e programas.

A capacidade de comando e direção requer uma atividade governamental que afasta as decisões políticas (a orientação do barco) da prestação de serviços (o impulso dos remadores). Ao fazer essa separação os governos descobrem que não estão capacitados a gerenciar atividades sem incorrerem em imprevisto, o que demanda capacidade de coordenação de atores privados e organizações sociais para prestarem serviços em parceria com o poder público (OSBORNE, 1998).

A capacidade de coordenação de distintas políticas e atores no processo decisório se organiza via administração participativa focada em temas de natureza técnica e organizacional para gerar serviços de qualidade aos clientes. A delegação e descentralização rompem com a gestão hierárquica e repassam atividades operacionais para unidades internas sem que ocorra interferência política (OSBORNE, 1998). Com isso a autonomia administrativa deve ser ampliada para combater o peso burocrático no processo decisório.