

**CAPACIDADE DO NÚCLEO ESTRATÉGICO NA CONTRATUALIZAÇÃO DE
RESULTADOS - ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DE PERNAMBUCO**

MAURÍCIO DA SILVA CORREIA

Correia, Maurício da Silva.

Capacidade do Núcleo Estratégico na Contratualização de Resultados – Análise da Trajetória de Pernambuco / Maurício da Silva Correia. – São Paulo, 2011.

183 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública. 2. Contratos de gestão. 3. Reforma do estado. 4. Administração pública -- Pernambuco. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MAURÍCIO DA SILVA CORREIA

**CAPACIDADE DO NÚCLEO ESTRATÉGICO NA CONTRATUALIZAÇÃO DE
RESULTADOS - ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DE PERNAMBUCO**

*Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Administração Pública e Governo
da FGV/EAESP, em cumprimento aos
requisitos para obtenção do título de mestre em
Administração Pública e Governo.*

*Área de Conhecimento: Transformações do
Estado e Políticas Públicas, como requisito
para obtenção do título de mestre em
Administração Pública e Governo*

Orientadora: Prof^a Dr^a Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco

São Paulo – 2011

MAURÍCIO DA SILVA CORREIA

**CAPACIDADE DO NÚCLEO ESTRATÉGICO NA CONTRATUALIZAÇÃO DE
RESULTADOS - ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DE PERNAMBUCO**

*Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Administração Pública e Governo
da FGV/EAESP, em cumprimento aos
requisitos para obtenção do título de mestre em
Administração Pública e Governo.*

*Área de Conhecimento: Transformações do
Estado e Políticas Públicas, como requisito
para obtenção do título de mestre em
Administração Pública e Governo*

Data de Aprovação: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora:

*Profª Drª Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco
EAESP – FGV (orientadora)*

*Profº Drº Fernando Luiz Abrucio
EAESP – FGV*

*Profº Drº José Carlos Vaz
EACH – USP*

Dedicatória

Ao Ivan, pelo apoio, amor e compreensão constantes neste caminho percorrido; a meus pais, Nelson e Roseni, responsáveis pela minha formação e por sempre enaltecerem o valor do trabalho árduo para alcançar objetivos; aos meus avós Zeny e Nilvado, por sempre me apoiarem nas constantes empreitadas da vida; e aos meus irmãos Marcílio e Mayara, motivos das minhas conquistas e vitórias.

Agradecimentos

Difícilmente teria concretizado este trabalho sem o apoio e compreensão da minha orientadora, Regina Pacheco, que em todo o momento me estimulou a enfrentar o desafio de fazê-lo, e que desafio. Agradeço a ela por ter me guiado, mostrado os melhores caminhos para realizar este feito. Mais do que uma orientadora, foi amiga, paciente, zelosa e profissional.

Também sou grato aos professores José Carlos Vaz e Fernando Luiz Abrucio pela colaboração e sugestões para a melhoria da dissertação e por fazer parte da banca de avaliação.

Aos professores e colegas do mestrado, que contribuíram para meu aprofundamento nas teorias e temas objeto deste trabalho, muito obrigado.

Agradeço à Evelyn Levy e ao Fernando Coelho que também me prestaram muito suporte neste período, especialmente pela recomendação dada para o ingresso no mestrado.

À Flavia Mori por todo o apoio e preocupação, atuando sempre como amiga e orientadora nos momentos difíceis e de decisão.

Ao meu chefe, amigo, Carlos Leony, por entender a importância do mestrado, concedendo tempo, mesmo que restrito, para o meu desenvolvimento e por me direcionar para os caminhos do crescimento profissional. Não posso deixar de citar que ele me incentivou a pesquisar o tema aqui tratado.

Aos colegas da Fundação Getúlio Vargas, Leandro Damásio, Felipe Francisco, Natalia Navarro, Ane Katrine, Nina Best, que me ajudaram a superar os momentos de maiores preocupações enfrentados.

Aos amigos Fabrizio Mencarini, Mariana Lippi e Pierre Rinco que também me ajudaram na revisão escrita do trabalho.

Finalmente, agradeço aos amigos e familiares, que sempre estiveram do meu lado compreenderam minha ausência.

CORREIA, Maurício da Silva. Capacidade do núcleo estratégico na contratualização de resultados - análise da trajetória de Pernambuco. São Paulo. EAESP/FGV, 2011, 183 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas).

Resumo:

Pactuação de desempenho e relações contratuais representaram um dos pilares das Reformas do Estado nas experiências internacionais. No Brasil, a contratualização foi introduzida com o Plano Diretor de Reforma do Estado em 1995 e a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, instituídos com o objetivo de estimular as reformas gerenciais na administração pública.

A experiência na administração pública federal disseminou as ideias da Nova Gestão Pública e seu legado permitiu que diversas unidades subnacionais inovassem nos processos reformistas, em especial no aspecto de contratualização com suas organizações internas, da própria administração pública, denominada de intragovernamental.

O objeto deste trabalho é realizar uma discussão teórica para definir o conceito de capacidade governamental, com o recorte do núcleo estratégico de governo sob a perspectiva das relações contratuais, e das variáveis das políticas de contratualização intragovernamental. Ao fim, descreve, à luz do debate acadêmico sobre desenvolvimento de capacidade, a trajetória da política de contratualização no Estado de Pernambuco, ilustrando variáveis e hipóteses extraídas da literatura.

Palavras-Chaves:

Pactuação de Desempenho; Contratualização Intragovernamental; Capacidade do Núcleo Estratégico; Reforma do Estado; Contratos; Pernambuco (estado).

Lista de Tabelas e Quadros

Tabelas

- Tabela 1: Pernambuco: comprometimento dos recursos públicos (1998)
- Tabela 2: Principais resultados alcançados Governo Jarbas (2003 – 2006)
- Tabela 3: Preparação prévia da reunião de monitoramento mensal
- Tabela 4: Etapas da reunião de monitoramento do objetivo estratégico
- Tabela 5: Painel de resumo do caso

Quadros

- Quadro 1: Referencial do Redesenho do Estado de acordo com as classes de atividades.
- Quadro 2: Referencial do Redesenho do Estado de Acordo com as funções
- Quadro 3: Referencial de funcionamento das organizações
- Quadro 4: Visão Geral dos Componentes do PROGESTÃO
- Quadro 5: Referencial do modelo organizacional de implementação da Reforma
- Quadro 6: Pactuação de Desempenho

Lista de Siglas

Adagro	Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco
ARPE	Agência de Regulação de Pernambuco
ATI	Agência Estadual de Tecnologia da Informação
ATG	Analistas em Tecnologia de Gestão
CDRE	Comissão Diretora de Reforma do Estado
CEDES	Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social
CEST	Comissão de Controle das Entidades Estatais
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
Condepe/Fidem	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CONSAD	Conselho Nacional de Secretário de Estado da Administração
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
CRE	Comissão de Reforma do Estado
CSPP	Comissão de Política de Pessoal
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FCAP	Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco
FUNAPE	Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco
IRH	Instituto de Recursos Humanos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MBC	Movimento Brasil Competitivo
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMG	Plano de Melhoria de Gestão
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
PPA	Planejamento Plurianual
PQGF	Prêmio Qualidade do Governo Federal
PROGESTÃO	Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores

QPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
QUANGOs	<i>Quase Autonomous non Governmental Organizations</i>
SARE	Secretaria de Administração e Reforma do Estado
SASSEPE	Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado de Pernambuco
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEPAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
TIC	Técnicas da Informação e Comunicação
UCE	Unidade de Coordenação Estadual
UPE	Universidade do Estado de Pernambuco

Sumário

1. Introdução.....	12
1.1. Método da Dissertação	15
1.2. Organização Governamental e a Agenda de Reformas	20
1.3. Governança Pública.....	21
1.4. Capacidade Governamental.....	23
1.5. Núcleo Estratégico e os movimentos reformistas	29
1.6. A Reforma do Estado Brasileiro	34
1.7. Contratualização	38
1.8. Contratualização Intragovernamental.....	42
1.9. Configuração e Processo da Contratualização.....	44
1.10. Planejamento e Estratégia da Contratualização	46
1.11. O Desenvolvimento da Contratualização	50
1.12. A Gestão e Monitoramento (Cobrança)	52
2. O caso de Pernambuco	55
2.1. O Primeiro Ciclo Reformista (1999 – 2002).....	66
2.2. O segundo ciclo reformista (2003 – 2006).....	86
2.3. O terceiro ciclo reformista (2007 – 2010).....	106
3. Análise do caso de Pernambuco	128
3.1. A reorganização e coordenação da macroestrutura governamental.....	133
3.2. Desenvolver equipes e gerir conhecimento.....	138
3.3. Estabelecer objetivos e metas, e definir regras e responsabilidades.....	142
3.4. Negociar metas e administrar conflitos.....	150
3.5. Monitorar resultados e medir desempenho	154
3.6. Produzir consequências do monitoramento e aprender.....	156
3.7. Trajetória do desenvolvimento de capacidade do núcleo estratégico	160
3.8. Considerações Finais.....	164
4. Bibliografia.....	169

1. Introdução

No Brasil, em 1993 é publicado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP um diagnóstico da administração pública federal¹. O estudo apontou para algumas necessidades de modernização do Estado com propostas de mitigação da ação empresarial do Estado, de reforço de recursos normativos, administrativos e políticos e de descentralização da execução de políticas sociais (*apud* LEVY, 2002). O estudo concluiu que havia uma crise político-administrativa do Estado brasileiro: a estrutura do Estado não correspondia aos projetos políticos de longo prazo. A crise política estava inserida na problemática das instituições e da burocracia pública. A crise administrativa estava manifestada pela incapacidade gerencial do Estado. Segundo Andrade (*apud* LEVY, 2002):

“A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública no país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere em nenhum plano de carreira. Os quadros superiores não tem estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa. A coleta, processamento e circulação da informação é precária. A macro-estrutura tem sofrido inúmeras modificações, acarretando a descontinuidade de centros de competência pré-existentes. Apesar da descentralização de recursos orçamentários determinada pela Constituição, as atribuições e competências continuam centralizadas no nível federal. O planejamento – a começar pelo Plano Plurianual – é meramente formal. Há grande descoordenação entre os Ministérios. Podemos ficar por aqui. A situação do sistema é de semi-paralisia e descoordenação.” (LEVY, 2002: 1)

Com essa percepção da estrutura do Estado, em 1995 o governo federal divulgou um projeto reformista. Esse projeto, denominado de Reforma do Aparelho do Estado, preconizava uma nova visão de funcionamento da administração pública.

¹ ANDRADE, R. C. JACCOUD, L. (ORG.) Estrutura e Organização do Poder Executivo. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 2V, 1993.

As diretrizes governamentais no Brasil estão ligadas à melhoria contínua da qualidade dos serviços, redução das despesas sem redução dos serviços, fazer mais (quantidade) e melhor (qualidade) com menos (recursos), e atender as inúmeras demandas por ações e políticas públicas. Diante de tudo tem-se ainda a complexidade das estruturas administrativas, legais, políticas e orçamentárias.

Desde a experiência do governo federal, os governos estaduais tem utilizado mecanismo contratual como instrumento para implementar diversas experiências de gestão com foco em resultados. Esses movimentos foram acompanhados por uma série de medidas de inovações normativas e de pactuação de desempenho na política de contratualização.

Com base na experiência de contratualização nos governos estaduais esta dissertação busca entender como o núcleo estratégico do estado de Pernambuco se dotou de capacidade para formular, negociar e monitorar os resultados via contratualização interna. A dissertação terá o ponto de vista do núcleo estratégico frente aos contratos de gestão estabelecidos entre os órgãos da administração pública.

A análise sobre a capacidade do núcleo estratégico em experiências de pactuação de desempenho, identificando as práticas desenvolvidas em todo o ciclo do processo de contratualização pelos órgãos centrais de planejamento, administração e gestão e, complementarmente, de alguns órgãos supervisores de contrato, busca identificar e indicar possíveis fatores de sucesso, além de obstáculos e de perspectivas futuras para as experiências de contratualização nos governos subnacionais.

O trabalho, portanto, consiste num estudo de caso exploratório sobre a capacidade do núcleo estratégico nas experiências de contratualização no Governo Estadual de Pernambuco. No entanto, o foco do trabalho não é o instrumento “contrato de gestão”, mas sim a atuação e a construção de capacidade do núcleo estratégico para fazer frente a este novo contexto de relação contratual. Dessa forma, é investigada a experiência e trajetória do núcleo

estratégico na pactuação de desempenho com suas organizações estatais internas – aqui denominados de contratualização intragovernamental.

Diante da análise exploratória de casos de contratualização o trabalho levanta um conjunto de informações concernente às características de atuação e de construção de capacidade do núcleo estratégico e da estrutura e instrumentos que dotaram, ou dotam, o núcleo de capacidade.

Dessa forma, o estudo analisa a formação da capacidade do núcleo estratégico para atuar na contratualização intragovernamental e verifica como o núcleo estratégico tem se preparado e como tem atuado para um novo contexto existente e para articular as variáveis ou realidades políticas e administrativas.

Para desenvolver todo o conteúdo do trabalho estruturou-se a dissertação em três capítulos.

O primeiro capítulo apresenta além da introdução ao tema desta dissertação, os principais objetivos, geral e específicos, e toda a metodologia aplicada para o desenvolvimento deste estudo. Além disso, apresenta a capacidade governamental frente à política de contratualização intragovernamental e a particularidade dessa questão ser tratada com olhar no Núcleo Estratégico do Estado e, por fim cita o contexto brasileiro no experimento da contratualização, introduzindo a questão nas experiências subnacionais e sua relação com o fortalecimento de núcleo estratégico do Estado. É introduzido o tema de contratualização por meio do contexto reformista e dos ideários da Nova Gestão Pública para explicar conceituando o que é Contratualização Intragovernamental.

No segundo capítulo inicia-se a caracterização sobre o caso estudado: o Governo Estadual de Pernambuco e aprofunda o conhecimento sobre o caso de Contratualização de Pernambuco. Por fim, no terceiro e último capítulo aprofunda-se o conhecimento sobre as variáveis existentes da bibliografia estudada e no contexto da pesquisa.

1.1. Método da Dissertação

O estudo parte do ponto de vista da atuação e construção de capacidade do núcleo estratégico no contexto de contratualização intragovernamental, identificando as trajetórias percorridas. A partir da pergunta de pesquisa “como o núcleo estratégico se dotou de capacidade?”, o trabalho avança na contribuição sobre a contratualização pela visão de ação do núcleo estratégico tendo como objetivo analisar a mudança ou a construção de capacidade do núcleo estratégico para atender as demandas trazidas pela contratualização.

Para evitar erros e falhas na análise, devem-se mencionar algumas dificuldades que um estudo como este encontra. Inicialmente cabe ressaltar a escassa bibliografia existente sobre o assunto, especialmente quando focamos a experiência do núcleo estratégico. Busca-se contribuir com informações e análises a lacuna acadêmica existente sobre capacidade de gestão do núcleo estratégico. Adicionalmente, foi feito um esforço inicial direcionado a análise do ponto de vista do núcleo estratégico à experiência do Governo de Pernambuco.

O fato de as experiências de contratualização nos governos brasileiros serem recentes, em alguma medida, em fase de experiência, restritas e pouco expressivas, também representou outra dificuldade para o desenvolvimento da dissertação. Tudo isso se intensifica ainda mais com a interrupção das experiências de contratualização intragovernamental, já que a maioria das experiências de pactuação de desempenho é externa à Administração Pública, por meio de contratos com Organizações Sociais. Essas condições não permitiram uma avaliação das experiências de atuação do núcleo estratégico na contratualização. Boa parte do que será discutido e analisado na dissertação representará inevitavelmente um caráter preliminar e indicativo, não pretendendo ser uma análise definitiva e conclusiva de um processo que, para sermos precisos, ainda está em fase inicial ou de experimentação na administração pública brasileira.

De outra forma, apesar do pouco tempo de atuação do núcleo estratégico diante da política de contratualização, já se faz necessário um esforço mais minucioso, crítico e detalhado no sentido de aferir os primeiros resultados desse processo, pela importância que ele pode representar na trajetória da administração pública brasileira, principalmente nos governos estaduais.

Diante da disseminação da utilização dos contratos de gestão nas relações entre órgãos governamentais em governos estaduais, uma análise de alguma experiência governamental na administração pública brasileira com a contratualização pode significar expressiva contribuição para o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e também para garantir a eficácia da política de contratualização. Em última análise, a contribuição desta dissertação ao apresentar os erros e fracassos da experiência estudada pode significar um aprendizado valioso para demais governos subnacionais e para a literatura sobre o assunto. Assim, em função desta análise, equívocos podem ser evitados, atalhos podem ser construídos e sucessos reproduzidos a custo relativamente mais baixos para os demais entes subnacionais.

O projeto buscou recortar a experiência descrita e analisada neste estudo utilizando quatro critérios:

Política de Contratualização Intragovernamental – a experiência da pactuação de desempenho ocorre entre o governo e suas organizações internas;

Institucionalização – existência de estruturas de suporte, monitoramento e/ou avaliação.

Plano de atuação – experiência está alinhada com um projeto de gestão pública por resultados, divulgado e executado de forma abrangente por todas as organizações do Estado.

Continuidade – persistência de política de gestão pública envolvendo negociação de metas e desempenho com alteração de partido ou coalizão partidária no comando do governo.

A partir de informações preliminares, e com base nos critérios acima, foi selecionado para a pesquisa o governo estadual de Pernambuco.

Para o desenvolvimento da dissertação, além do aprofundamento da bibliografia sobre o tema e sobre o caso selecionado, foram levantadas as informações necessárias *in loco*, captando o máximo de informações possíveis sobre como o núcleo estratégico se dotou de capacidade. Realizaram-se, portanto 07 entrevistas com gestores e servidores envolvidos com a questão para subsidiar a análise da experiência selecionada.

A ausência de documentação sobre a experiência de Pernambuco e de um pequeno número de análises e estudos públicos, que se encerram em 2006 limitaram ainda mais o estudo sobre a experiência de contratualização no governo de Pernambuco e o acesso às experiências particulares da contratualização.

Para tentar uma visão mais abrangente, embora não completa, a pesquisa abordou os responsáveis políticos, atores representantes do núcleo estratégico conforme definição (chefes do executivo e dirigentes públicos) e equipes técnicas dos órgãos envolvidos no processo de contratualização, tanto do órgão central de coordenação quanto das organizações contratualizadas e dos dois governos de Pernambuco (PMDB e PSB)². Além disso, também foram entrevistados

² Foram realizadas entrevistas com os seguintes gestores: Maurício Romão, Secretário de Administração e Reforma do Estado no governo Jarbas Vasconcelos em Recife, no dia 11 de janeiro de 2011. Joaquim Castro de Oliveira, Secretário Adjunto da Secretaria de Administração e Reforma do Estado no primeiro governo de Jarbas Vasconcelos e Secretário de Modernização da Gestão e Governo Digital no segundo governo Jarbas Vasconcelos em Recife no dia 12 de janeiro de 2011. Maurício Serra Moreira Cruz, responsável pelo programa de contratualização como Gerente de Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública na Secretaria de Administração e Reforma do Estado de Pernambuco no governo de Jarbas Vasconcelos e pelo Planejamento Estratégico, como Gerente Geral de Desenvolvimento do PPA no primeiro governo de Eduardo Campos e como Secretário Executivo da Secretaria de Planejamento e Gestão no segundo governo de Eduardo Campos, em Recife no dia 14 de janeiro de 2011.

representantes de organizações contratualizadas (da administração direta e indireta)³.

Dentre os atores relevantes para contribuição da análise do objeto de estudo, delimitou-se como sua principal questão a ser abordada nas visitas técnicas a descrição e a avaliação do processo de contratualização pelo ponto de vista do modelo de gestão, do arranjo institucional e da trajetória de atuação do núcleo estratégico.

A partir das definições anteriores, buscou-se como metodologia identificar e apresentar:

- Uma breve caracterização do núcleo estratégico no caso do governo estadual escolhido;
- As experiências de Contratos de Gestão em curso do ponto de vista do núcleo estratégico no estado selecionado; e,
- A participação das Secretarias contratantes em diferentes atividades/momentos críticos do processo de contratualização:

Dentre estas diferentes possíveis atividades, o estudo priorizou investigar as atuações das Secretarias em três “momentos” cruciais no processo de contratualização: (i) Formulação das Políticas Públicas; (ii) Negociação e celebração do(s) contrato(s) de gestão; e, (iii) Acompanhamento e avaliação de resultados dos Contratos de Gestão.

Observamos ainda, para incrementar a análise, a capacidade do núcleo estratégico frente à estrutura de pactuação de desempenho, algumas delas

³ Foram realizadas entrevistas com os seguintes gestores: Roberto Cavalcanti Tavares, presidente da Junta Comercial no governo Jarbas Vasconcelos e diretor-presidente da Companhia Pernambucana de Saneamento no governo Eduardo Campos em Recife no dia 15 de janeiro de 2011. Sueli Gonçalves, Professora na gestão Jarbas Vasconcelos e Gerente de Planejamento Estratégico na gestão Eduardo Campos em Recife no dia 14 de janeiro de 2011. Carla Cavalcanti Fernandes, Gerente de Gestão Pedagógica da Rede Escolar em Recife no dia 14 de janeiro de 2011. Gloriete Leal, Chefe de Unidade de Pessoal dos Diretores de Escola em Recife no dia 14 de janeiro de 2011.

realizadas por contratos de gestão implementados, em seus aspectos como a qualidade dos objetivos, metas e indicadores, e autonomia gerencial, orçamentária e financeira.

Também foi analisado o caso de contratualização da política de educação. A prática na Secretaria da Educação tem uma série de fatos que se sucedem de forma paralela à institucionalização de uma política macro de contratualização. Há diversas diferenças do caso específico com a proposta de pactuação de desempenho que ocorreria de forma abrangente para toda a administração pública. A relação contratual entre os diretores escolares e a secretaria de educação surgiu no contexto de democratização do ambiente escolar, com a eleição dos cargos de direção e a concessão de autonomia ao diretor escolar e teve como objetivo orientar as unidades escolares em torno da melhoria do índice educacional sem prejuízo da autonomia da unidade escolar. A definição dos objetivos e metas ocorreu de forma centralizada, pela Secretaria de Educação e se desdobrou num sistema de consequências particular ao caso, como a concessão de bônus de desempenho.

Porém, por entender que o caso exige maior compreensão dos fatos e relações que o envolvem, e que, principalmente, é uma experiência à parte da política de contratualização proposta para todo o Estado e não tem o envolvimento de outros atores da macro-organização do Estado, como por exemplo, as Secretarias centrais, este trabalho optou por não aprofundar o assunto.

Os aspectos investigados abrangem as áreas cruciais, seus elementos e variáveis da revisão de literatura expostas neste primeiro capítulo.

1.2. Organização Governamental e a Agenda de Reformas

A crise econômica mundial da década de 1970 e o processo de democratização aumentaram a responsabilidade do Estado pelas demandas sociais e econômicas. Desde então vem sendo questionada a eficiência administrativa do Estado em atender essas demandas. Tal cenário expôs o setor público às pressões de mercado e à necessidade de reestruturação. (BANGURA, 2000). Por conta disso, vários países iniciaram processos reformistas denominados “gerenciais” (ABRUCIO *et al.*, 2009).

Dentre as soluções adotadas destaca-se a construção de novas estruturas e arranjos institucionais de gestão para o fornecimento de bens e serviços aos cidadãos (OCDE, 1999).

Diante do cenário os governos tem definido uma agenda básica de transformações do modo de administrar o governo, com orientação estratégica, de forma que as políticas fiscais e de gestão pública possam dar suporte para as demais políticas finalísticas do governo, tornando-as mais efetivas. Essa nova orientação faz com que novas respostas surjam através de uma área central do Estado e que possa apoiar o planejamento, a gestão de processos, a organização ou as estruturas governamentais, a gestão de pessoas, a gestão de suprimentos, a gestão de tecnologias de informação e de comunicação, a gestão de logística, entre outras.

Essa área central apoiaria o núcleo estratégico do Governo por meio da melhoria de sua capacidade de governo. Assim, tendo como ideal um processo de melhoria da capacidade de gestão pública, por definição seus resultados, embora possam começar a aparecer no curto prazo, serão sentidos ao longo do tempo, assegurada a continuidade e o aperfeiçoamento dessas iniciativas. Este capítulo pretende discutir as questões de capacidade governamental e a sua relação com uma cúpula estratégica do Estado, apresentando brevemente a relação desses

conceitos com a Gestão Pública por Resultados, um dos receituários da Nova Gestão Pública.

1.3. Governança Pública

A coordenação intragovernamental é uma função fundamental para o desenvolvimento da governança pública. O conceito de governança é bem elaborado e distinto de governabilidade por Diniz (1996), que expõe a governança como forma institucional da capacidade do Estado e da eficácia estatal.

“cabe manter a referência à governabilidade para caracterizar as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade [...] Por outro lado, para analisar questões ligadas À capacidade de ação do Estado, na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas, parece-me pertinente utilizar o termo *governance*”. (DINIZ, 1995: 401)

Segundo Bento (2003), o conceito de governança representa as diretrizes organizacionais para a melhoria de seu desempenho. É o “conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas.” (*idem*: 85). Assim, analisar o Estado nessa ótica será verificar a sua capacidade de ação⁴.

Diversos movimentos reformistas do Estado aplicaram a perspectiva de crise de governança pública, divergindo de uma reforma do Estado por sua governabilidade⁵. Por conta disso os movimentos reformistas foram bastante aplicados no aparelho burocrático e em seu sistema administrativo.

⁴ Diniz (1996) afirma que o termo governança envolve “a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses”. (*idem*, 12)

⁵ Segundo esses analistas seria incorreto afirmar uma crise de governabilidade. Para eles, a lógica democrática dos governos deveria servir como horizonte a partir do qual deve estruturar-se a administração pública.

Os movimentos reformistas buscaram estabelecer um *core* do executivo capaz de buscar a boa governança pública - conceito trabalhado na gestão pública – sendo responsáveis pela formulação e avaliação das ações governamentais e seu relacionamento com os órgãos executores, criando uma “sala de situação” do Governo.

Na dimensão técnico-administrativa, a reformulação burocrática de administração e de prestação de serviços públicos dependeria da elaboração de novas ferramentas gerenciais, jurídicas e financeiras que pudessem aprimorar a capacidade de implementação de políticas públicas, adotando uma visão de análise da eficácia das decisões políticas.

Na dimensão política, a proposta representa uma separação do político da burocracia na gestão governamental. Aprimorando os instrumentos de exercício do poder, legitimando as ações públicas e tendo como fator determinante das ações governamentais as competências dos administradores e servidores públicos no cumprimento das metas estabelecidas.

Segundo os autores, a separação das funções dos eleitos e dos funcionários públicos é necessária para alcançar o melhor desempenho no sistema administrativo.

“Career officials are expected to provide continuity, expertise and loyalty. Elected officials are expected to provide legitimacy, political judgment, and policy guidance. Bureaucrats are sometimes accused of attempting to monopolize policymaking through this expertise, and their control of the procedures of government, while politicians are accused of micro-management and attempting to politicize the day-to-day management of organizations and personnel. Certainly public administrations cannot ignore their nominal political “masters” but they must also be sure to maintain their own rightful position in governing.” (PETERS e PIERRE, 2007: 7).

Para Peters e Pierre (2007), a gestão organizacional requer uma série de competências que podem não ser encontradas no político eleito, por estas não serem requisitos necessários para a carreira política.

As reformas administrativas das últimas décadas carregam consigo o mantra de “deixe o gestor gerir”. A criação de um núcleo de definições da estratégia de governo permite que os políticos definam seus objetivos e propostas de governo, com responsividade, motivações e direcionamento político, e em contrapartida garante autonomia gerencial aos gestores da execução que responderão ao campo político pelo desempenho e metas de seu trabalho.

Na literatura brasileira esse movimento se caracterizou como Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Bresser, então ministro responsável pelo plano e acadêmico definiu que governança “é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo de um governo implementar políticas” (*idem*, 1998: 33).

Para esta dissertação, o conceito de governança será adotado como a capacidade de gestão organizacional do Estado, induzindo as ações da máquina pública aos resultados almejados. Ou seja, a governança será expressa na medida em que se desenvolvam capacidades de coordenação governamental por meio da pactuação de desempenho com suas organizações públicas, para que estas tenham seus resultados definidos e pactuados.

1.4. Capacidade Governamental

Segundo Bento (2003), os aspectos administrativos e técnicos do Estado na concepção de governança são pouco explicativos quando dissociados do ambiente político sobre o qual *incidem*. De maneira que a distinção entre governabilidade e governança pode resultar em perdas de análise da real complexidade.

“Descobrir o formato institucional ideal para a concepção, implementação e gerenciamento de políticas públicas só é possível quando se ultrapassam questões meramente operacionais e se incorporam questões relativas à cultura política, às gramáticas de vida coletiva, aos padrões de articulação, coordenação e cooperação entre os atores sociais e à posição daquela economia nacional específica no contexto mundial” (*idem*: 88)

Melo (1995; 1996) e Diniz (1996) defendem a restrição do conceito de governança ao modelo de implementação das decisões governamentais e ao sistema administrativo do Estado. Para compreensão da realidade e a correspondente gestão, estudos têm defendido que não é possível sustentar esses conceitos dissociados. Castro Santos (1997) propõe um novo conceito com a unificação dessas duas: a capacidade governativa.

Segundo Castro Santos, o conceito de governança tem sido intimamente ligado à noção de bom governo. A referência de bom governo ao conceito de governança carrega uma série de questões ligadas a aspectos da democracia, poder e desenvolvimento que não simplifica o conceito aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado. Assim, a autora sugere que para fins analíticos seja usado o termo de capacidade governativa.

De forma resumida o governo terá capacidade governativa se for capaz de “(i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e, (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários.” (CASTRO SANTOS, 1997)

A capacidade governativa engloba as características expostas anteriormente sobre governança e sua dimensão político-institucional, de forma que sua construção depende tanto da eficiência da máquina administrativa e da forma de gestão quanto dos mecanismos e formas pelas quais as instâncias da política interagem com a sociedade.

Matus (1996) também trabalha com o conceito de capacidade de governo. Para o autor, a capacidade de governo é uma das três variáveis que formam o triângulo de governo⁶.

“A Capacidade de Governo é uma capacidade de condução ou de direção e refere-se ao acervo de técnicas métodos, destrezas e

⁶ O Triângulo de Governo é uma teoria de análise proposta por Carlos Matus. A teoria tem três variáveis que se entrelaçam: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema.

habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo. O domínio de potentes técnicas de planejamento é uma das variáveis mais importantes na determinação da capacidade de governo de uma equipe. Quando falamos de teorias, técnicas e métodos de planejamento, estamos nos referindo, portanto, à possibilidade de alterar, ou melhorar, a capacidade de governo. A capacidade de governo expressa-se na capacidade de direção, de gestão e de administração e controle.” (*idem*: 52)

Para o autor a capacidade de governo está associada às ações de planejamento e direção. Ao associar a capacidade de governo às técnicas de gestão também distingue a capacidade do conceito de governabilidade. Aproximando-se das definições de governança de Diniz e Melo.

O autor ainda aprofunda o termo capacidade em mais outros dois conceitos: A capacidade pessoal de governo, que é associada ao capital intelectual ao qual o dirigente irá recorrer e a capacidade institucional de governo, que é o capital organizacional a disposição.

A capacidade pessoal de governo é uma combinação de capital intelectual e de capital experiência para produção de resultados de boa qualidade, contando com condições de formação intelectual, cultura e com a arte da ciência política⁷.

Um trabalho desenvolvido sobre capacidade de organizações (CIVIL SERVICE, 2009), na Inglaterra, teve como objetivo realizar um modelo de avaliação institucional no qual elege como áreas cruciais de capacidade dos órgãos da administração a liderança, estratégia e provisão de serviços públicos. O modelo se desdobra em 10 elementos⁸. A capacidade é medida por meio de entrevistas com as equipes das organizações, realizadas por avaliadores externos.

⁷ O autor descreve a seguinte citação: “A capacidade de governo refere-se justamente ao domínio que a equipe dirigente deve ter das ciências e das técnicas de governo. Porém, essa disciplina nova não tem espaço em nossas universidades, é ignorada no seio dos partidos políticos, omitida nos meios de comunicação social, incompreendida no mundo das editoras latino-americanas e desconhecida pelo poder técnico-financeiro das organizações internacionais”. (Matus, 1996: 39)

⁸ Para entender melhor a composição de capacidade, acessar www.civilservice.gov.uk/about/improving/capability/mod-cap-tools/the-model.aspx

Na área de liderança, as questões envolvem “*set direction*”, “*ignite passion, pace and drive*” e “*develop people*”. Na estratégia: “*set strategy and focus on outcomes*”, “*base choices on evidence and customer insight*” e “*collaborate and build common purpose*”. Por fim, no aspecto de provisão de serviços públicos, as questões referem-se a “*innovate and improve delivery*”, “*plan, resource and prioritise*”, “*develop clear roles, responsibilities and delivery models*” e “*manage performance and value for money*”.

Todos esses conceitos constroem uma íntima relação entre direção governamental e capacidade. Para Matus (1996) a direção governamental é necessária para a boa agenda de gestão pública. Tanto Matus (1996) quanto Castro Santo (1997) consideram que a boa capacidade governamental está na condução das políticas governamentais e na coordenação de suas ações por meio da identificação de problemas, formulação de soluções e implementação das ações.

Matus (1996) avança mais nesses pontos ao defender um sistema de planejamento governamental, que deveria contar com (1) sistema de configuração da agenda do dirigente, (2) sistema de processamento tecnopolítico, (3) sistema de condução de crises, (4) sistema de planejamento estratégico, (5) sistema de grande estratégia, (6) sistema de orçamento por programa, (7) sistema de monitoramento, (8) sistema de cobrança de prestação de contas por desempenho e (9) sistema de gerência por operações e (10) escola de governo. (*idem*, 1996: 320)

Para o autor todos esses sistemas configuram a agenda do dirigente inserindo os temas urgentes e seus recursos. A agenda permite um diário de decisões do dirigente e balanços parciais de sua gestão. Por conta disso afirma que “a agenda do dirigente é um espelho de sua capacidade de governo” (Matus, 1996: 35).

O Banco Mundial, em seu relatório de 1997, define capacidade do Estado como a “habilidade de realizar e promover ações coletivas eficientemente”. (WORLD BANK, 1997: 3). De forma complementar, segundo Christensen e Laegreid (*apud*

Brunsson, 2006), a construção da capacidade de gestão é um processo de mudança com uma série de fases, seus primeiros resultados podem ser de longo prazo. O tempo é uma variável necessária para desenvolver as novas competências, as mudanças na organização e a construção de relações de confiança. Para esses autores, a construção de capacidade é um objeto de análise.

Assim, a construção de capacidade como objeto de análise desdobra-se na investigação sobre como o governo desenvolve uma série de capacidades, especificando de forma clara os objetivos e resultados almejados pelo governo, desenvolvendo sistemas para avaliação das metas e mensuração do desempenho governamental e um sistema de incentivos e responsabilidades que contribua com o aperfeiçoamento do modelo.

Bresser-Pereira (1998) contribui aprofundando a análise pela perspectiva do núcleo estratégico:

“O fortalecimento dos núcleos formuladores exige que se tornem capazes de avaliar riscos, de presumir cenários futuros e de estimar o impacto de determinada política em diferentes cenários. Além disso, é preciso destacar a capacidade de analisar de forma prospectiva o ambiente, como um instrumento de avaliação das políticas públicas – pois muitas políticas, que parecem corretas à época de sua formulação, mostram-se inadequadas poucos anos depois, devido a alterações na economia, a avanços tecnológicos ou mesmo a mudanças de hábitos e costumes da população. São também desenvolvidas habilidades quanto à gestão de políticas, em especial no desenvolvimento de métodos de julgamento que permitam verificar se o impacto de determinada política é o esperado em um certo período. Tais habilidades, extremamente importantes, não são naturais nem comuns nos ministérios. Isso constitui um aspecto crítico, na medida em que todas as políticas públicas envolvem ações que não estão diretamente ligadas ao seu formulador – ou seja, embora os recursos sejam providos pelo Governo, a implementação da política se dará por meio de diferentes atores, fora do estreito controle do ministério.” (224)

São esses os temas centrais para a reforma dos serviços públicos e que continuarão a marcar a agenda política de forma que haja a criação de um ambiente que aumente o desempenho e a produtividade dos órgãos públicos

enquanto estabelece acordos claros e objetivos de longo prazo, assegurando aos prestadores de serviços a liberdade e flexibilidade necessária para provisão de serviços públicos dentro de padrões de qualidade acordados (HM TREASURY, 2003).

Reunindo a contribuição de todos os autores e conceitos pode-se concluir que a capacidade de governo para a contratualização está intimamente ligada à estrutura, métodos de gestão e equipe dirigente das organizações na administração pública.

Para facilitar o entendimento, nosso intuito é analisar a construção da capacidade para contratualização nos orientando a partir de 6 pontos:

- 1) Como o governo de Pernambuco desenvolveu capacidade ao coordenar e reorganizar a macroestrutura governamental?;
- 2) Se, e em que medida o governo de Pernambuco aumentou sua capacidade de gestão da contratualização pelo desenvolvimento das equipes e gestão do conhecimento?;
- 3) Qual a capacidade do governo de Pernambuco de estabelecer objetivos e metas, e definir regras e responsabilidades na política de contratualização?;
- 4) Qual é a capacidade do governo de Pernambuco de negociar metas e administrar conflitos?;
- 5) De que forma há capacidade no governo de Pernambuco de monitorar resultados e medir desempenho?; e,
- 6) Por fim, houve capacidade do governo de Pernambuco de produzir consequências pelo monitoramento da contratualização e gerar aprendizado pela experiência?.

1.5. Núcleo Estratégico e os movimentos reformistas

Conforme visto nos capítulos anteriores os movimentos reformistas buscaram superar limitações e desafios impostos pela complexidade da administração pública através de transformações institucionais contemplando novos e inovadores arranjos institucionais e sua consequente adoção de novos métodos de gestão para atuação da administração pública.

Diversos países implementaram modelos de reforma da administração pública resultantes de uma nova visão sobre o Estado, expressando uma ruptura de um modelo antigo de administração pública (CURRISTINE, 2005). Segundo Abrucio *et al.* (2009), “Todas essas reformas pelas quais os Estados passaram nas últimas décadas, e pelas quais muitos ainda estão passando, resultaram numa espécie de ‘consenso’ sobre alguns valores e princípios que deveriam nortear o ‘novo’ Estado. Tais princípios foram chamados de Nova Gestão Pública (NGP).” (*idem*, 23).

O “consenso” propunha profissionalização da alta burocracia, transparência, descentralização, desconcentração, gestão por resultados, novas formas de controle, novas formas de prestação de serviços públicos, orientação ao cidadão-usuário e responsabilização.

Segundo Abrucio *et al.* (2009) e Rezende (2005) o movimento de reformas foi o resultado de diversos fatores relacionados. Entre os fatores, há um grande destaque à demanda pela democratização, a crise fiscal do Estado e a constatação de ineficiência da intervenção do Estado.

As reformas significaram “um movimento vigoroso de reinvenção das estruturas e instituições sociais e políticas [com o objetivo de] encontrar um novo papel para o Estado, redefinir e reorganizar os padrões de gestão e intervenção pública” (REZENDE, 2005: 29) melhorando a resposta governamental às pressões pela qualidade e desempenho dos serviços públicos.

Para Rezende (2005), a reforma administrativa falhou pela dupla agenda governamental (gestão e fiscal) e o destaque dado à agenda fiscal do Estado. Bresser-Pereira (2005) afirma que a “sensação” de perda do controle sobre as despesas e a falta de uma secretaria da presidência com nível ministerial para tratar das questões relativas à gestão tornou-se um obstáculo para implementação do que a Reforma da Gestão Pública propunha (1995/98). No entanto, acompanhando os movimentos da administração pública, foram essas pressões diante do contexto fiscal do Estado que levaram a administração a preocupar-se com o desempenho de suas organizações. Logo entraria na agenda governamental a busca pelo alcance de resultados pré-estabelecidos, e assim a obtenção das metas representaria o nível de desempenho das organizações (CURRISTINE, 2005).

Segundo a autora, foi a necessidade de melhoria dos resultados governamentais frente às restrições de gastos públicos que fez com que governos buscassem novas formas de prestação de serviços públicos, como criação de agências executivas, utilização de contratos, mecanismos de concorrência e privatização. Brunsson (2006) afirma que os esforços para restringir e cortar gastos foram acompanhados por medidas destinadas a assegurar que os recursos disponíveis fossem utilizados da maneira mais eficiente e eficaz possível.

A mudança do modo de intervenção direta do Estado para um modelo de regulamentação utilizou-se da teoria da escolha racional e da abordagem do *agent/principal* para equacionar as questões de desenho institucional. Na prática tratou-se de separar o *core* do executivo, corpo político responsável pelas decisões e definições das políticas públicas (formulação), do corpo da administração pública que as implementa (burocracia).

Segundo estudo de Heinrich (2007) um histórico de reformas ou de transformações administrativas já vinham culminando na estruturação de um campo central e supervisor responsável pelas decisões políticas. De forma que é possível afirmar que reformas administrativas pressupõem uma infraestrutura

mínima e que certos tipos de problema de capacidade organizacional precisam ser resolvidos antes para que a reforma seja eficiente. (TOONEN, 2007).

Neste escopo de análise a relação *agent/principal* encaixa-se na categoria de relação entre burocratas e políticos conforme definido por Przeworski (1998). Nessa realização os burocratas (*agent*) executam as atividades e serviços, e gerenciam as ações de interesses e os objetivos orientados e definidos pelos políticos (*principal*).

De acordo com a teoria do *agent/principal* tanto o *agent* quanto o *principal* tentam estimular o comportamento do outro com incentivos que tem domínio. A separação teórica do grupo responsável pela formulação de políticas do grupo responsável pela sua implementação e pela prestação de serviços permitiu que as propostas de reformas administrativas seguissem as ideias oriundas da Nova Gestão Pública – particularmente as de implementação dos mecanismos de mercado.

Segundo Abrucio (2009) as ideias da Nova Gestão Pública são uma evolução de uma primeira geração de reformadores que tinham como priorização as noções de redução dos custos e aumento da produtividade pública a partir de visões economicistas de eficiência. Essa primeira geração foi denominada de “gerencialismo puro” que buscava o aumento dos controles financeiros, o desenvolvimento de sistemas de informações mais precisos e detalhados, o aprimoramento da gestão orçamentária com avaliação de custos, a maximização dos recursos e conscientização do valor do dinheiro, a delegação de autoridade e autonomia para organizações empreendedoras e maior responsabilidade para gerentes de má gestão.

Essas primeiras ideias foram criticadas por pensar a eficiência da administração pública por uma lógica econômica ou critério fiscal. Também teve como diagnóstico a continuidade de um modelo burocrático auto-referido, sem pensar na necessidade de quem é atendido pelos serviços. A segunda corrente, denominada de “consumerismo” trouxe de forma complementar o pensamento da

eficiência em termos da qualidade dos serviços prestados. Nessa nova lógica os programas e ações governamentais deveriam ser avaliados em termos das informações prestadas por seus “clientes” e, fortalecido com essa ideia, a descentralização seria um fenômeno indicado para aproximar os serviços de seus destinatários e dos problemas a serem solucionados, facilitando a sua fiscalização (*feedback*).

Resumindo, o “consumerismo” pode ser identificado por ideias de utilização de mecanismos de mercado como forma de alocação de recursos e prestação de serviços, horizontalização com redução de graus de hierarquia, descentralização e desconcentração administrativa, separação entre o núcleo formulador de estratégias e a parte operacional ou de implementação, opinião do usuário como forma de *feedback*, preocupação com a qualidade e a excelência do serviço.

É o modelo consumerista que inova o modelo de implementação das políticas do Estado. Essa geração de reforma defende a utilização de contratos de gestão na administração pública. Ao separar o núcleo estratégico do Estado e focar suas funções no que é necessário se permite que a prestação dos serviços possa ser feita por uma rede abrangente de prestadores. A função do Estado nesse contexto não é mais de ser responsável pela prestação dos serviços públicos, mas de garantir que eles sejam prestados.

Por essa nova visão a administração pública, por meio de seu núcleo estratégico, pode firmar contratos de gestão com a própria máquina burocrática e com entes externos ao Estado (setor privado não lucrativo).

Assim como o primeiro movimento reformista (gerencialismo puro), o movimento consumerista também foi criticado por um terceiro movimento. A crítica enfatizava a diferença entre cidadãos e consumidor/cliente. Segundo a terceira corrente não se podia pensar em cidadãos como meros clientes passivos do processo, que apenas atuam escolhendo produtos de acordo com sua qualidade. Este novo movimento tem uma dimensão ativa de participação e de responsabilização, pois

o consumidor/cliente, por sua dimensão cidadã, reivindica o direito de participar na formulação, na implementação e na gestão dos serviços públicos.

O terceiro movimento também critica o mecanismo de mercado para alocação dos recursos. Como o “consumerismo” tinha como princípio a seleção dos serviços por sua qualidade, promovia por meio de competição administrativa as organizações que melhor prestavam os serviços. O terceiro movimento reformista defendia que os incentivos dessa prática favoreciam a polarização dos serviços, de forma que quem presta o serviço melhor tenderia a melhorar seus serviços e quem tinha problemas na qualidade tenderia a não encontrar novas soluções administrativas. Também alertavam sobre a limitação tida pelo cidadão na seleção dos serviços por sua qualidade, como por exemplo, a limitação geográfica. Para esse terceiro movimento a qualidade deveria ser premissa para todos os serviços prestados⁹, de forma a substituir a competição pela cooperação.

Resumidamente as propostas desse terceiro movimento reformista estavam pautadas na ênfase do desenvolvimento e aprendizado organizacional, na responsabilização (dos políticos pela formulação de políticas e de administradores pela implementação e gerenciamento delas), na participação popular, no desenvolvimento da cidadania e na proteção da *res pública*.

Persiste, no entanto, a ideia de redução de atividades executadas diretamente pelo Estado. Autores como Osborne & Gaebler (1995) defendem que na medida em que o Estado presta diretamente os serviços com uma ampla, pesada e dispendiosa burocracia, tende a se paralisar e perder sua capacidade de decidir, de formular políticas e estratégias de longo prazo.

Essas ideias permitiram que temas sobre autonomia gerencial, flexibilidade orçamentária e administrativa, terceirização e privatização fossem considerados importantes e fundamentais para a construção de um Estado moderno. Essas transformações geravam na estrutura governamental novos métodos de

⁹ Essa ideia estava fortemente inspirada na gerência privada e na Administração da Qualidade Total.

governança estatal (relação do Estado com a Sociedade, mecanismos de gestão por resultado e de regulamentação), novas arenas de conflito político, novos atores, novas instituições e formatos organizacionais, novo caráter multidimensional de responsabilização¹⁰ e nova cultura político-administrativa. (BENTO, 2003).

Osborne e Gaebler (1995) afirmam que não há indícios de convergências nos modelos de reformas, pois cada modelo de reforma interpretou os princípios acima em seu contexto político/administrativo e de maneira incremental. Para Haggard (1996) a reformulação do Estado depende da montagem de coalizões dentro do sistema político, do diálogo com a burocracia e com os atores da sociedade civil.

Bento (2003) contribui afirmando que a implementação da estratégia reformista e a substituição dos antigos instrumentos burocráticos por um modelo alternativo são incrementais por necessitar de um marco regulatório mínimo, sendo complementado progressivamente conforme as dificuldades forem concretizadas no trajeto.

1.6. A Reforma do Estado Brasileiro

O projeto reformista brasileiro proposto pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE teve como diagnóstico um núcleo governamental fraco, com baixa capacidade de formulação, acompanhamento e implementação de políticas públicas¹¹. Diante disso a solução apontada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado foi implementar um modelo gerencial, promovendo uma visão de gestão para resultados e desenhar um novo modelo institucional, transformando as relações entre as organizações em contratual. Todo o processo estruturou o “núcleo estratégico” do Estado. As experiências nos governos

¹⁰ Conceito definido por Cunill Grau (1998)

¹¹ Para saber mais sobre o diagnóstico ver ANDRADE, 1993.

brasileiros de contratualização de resultados tem respaldo no debate oriundo da Reforma do Aparelho do Estado.

O processo da reforma visou desenhar um novo sistema organizacional. Nesse novo sistema ocorreria o fortalecimento do denominado “núcleo estratégico” do Estado, separando a concepção e controle das políticas das atividades ligadas à prestação de serviços (LEVY, 2002). O plano de reforma concebe a estrutura do Estado em um núcleo estratégico e agências para execução dos serviços e atividades: Agências autônomas, quando forem atividades exclusivas e Organizações Sociais, quando forem serviços não-exclusivos. Esse modelo organizacional tinha como objetivo fortalecer o Estado em suas funções de formulação, regulação e coordenação (BRASIL, 1995).

Define-se então o núcleo estratégico como o centro de decisão do governo, abrangendo a cúpula do poder legislativo, judiciário, chefe do executivo, seus ministros ou secretários e por uma cúpula dos servidores civis. De acordo com o projeto reformista cabe a esse núcleo estratégico a formulação das políticas públicas do Estado, a garantia de sua operação na estrutura governamental e sua avaliação, instituindo regulamentações para orientação das atividades, pactuando objetivos, metas e prazos, com a finalidade de cobrar o melhor desempenho das organizações executoras, considerando o contexto que as cerca e os desafios de sua implementação. Nesse contexto, a atuação do núcleo deveria gerar a governança pública, ou seja, a capacidade do Estado em transformar em realidade as decisões governamentais. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Segundo Levy (2002), “a credibilidade dos governos, hoje largamente questionada, está a depender de um núcleo central de elevada capacidade de realizar escolhas de política estratégicas e poder de comando sobre seus braços operacionais.” (*ibidem*, 3)

O recente movimento de reforma da gestão pública no âmbito federal foi levado a cabo, sobretudo, por governos estaduais. O legado normativo e cultural¹² dado pela reforma de 1995 possibilitou que reformas administrativas ocorressem em diversos governos subnacionais de forma heterogênea, institucionalizando um novo modelo de gestão pública com características distintas entre elas. Por toda a arquitetura desenhada pela reforma gerencial, a força da relação contratual e as premissas ligadas à nova gestão pública, o escopo das mudanças em curso é maior do que uma mera reorganização da administração pública. As ideias expressas no projeto de reforma buscaram fortalecer a governança e elevar a capacidade do Estado em formular e implementar políticas, escolhendo critérios e relevâncias. (CAMARGO, 2010)

Para Abrucio (2010) há um consistente ciclo de reformas da administração pública brasileira desde a Constituição de 1988 e impulsionado pela mistura da crise fiscal do Estado e das novas ideias trazidas pelo movimento reformista do governo Federal de 1995. Por conta disso a agenda reformista iniciou de forma diversificada a se institucionalizar nos governos estaduais brasileiros.

De acordo com Abrucio (2010) as principais causas que teriam levado os governos estaduais a reformar seu sistema administrativo são:

¹² Segundo Bresser Pereira (2005) as ideias defendidas pela Reforma da Gestão Pública de 1995 tornaram-se vitórias e se tornaram dominante na sociedade brasileira culminando na implementação de do projeto reformista em todos os níveis do Estado brasileiro.

“ ...

- (i) a crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal;
 - (ii) a propagação das ideias da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo desde 2003, migraram para governos estaduais;
 - (iii) disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo país;
 - (iv) fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (CONSAD);
 - (v) o processo de construção de rede entre a União e os estados em prol do PNAGE¹³, em termos de diagnóstico, montagem e negociação do programa
- ...” (ABRUCIO, 2010: 154)

O II relatório de Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados, publicado pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração – CONSAD em 2010 demonstra que as reformas do sistema administrativo do Estado tem avançado na busca pelo atendimento das demandas sociais, em novas formas de prestação de serviços (integração em centros de atendimento e evolução do governo eletrônico), na melhoria do sistema de recursos humanos (meritocracia, profissionalização do corpo burocrático, criação de carreiras), nos instrumentos da administração pública por resultados, a melhoria da integração das estruturas organizacionais e dos níveis de governo.

No entanto o relatório também aponta a evolução incremental, fragmentada e heterogenia que a agenda de reforma da gestão tem sido implementada nos governos Estaduais. Parte da explicação dessas experiências heterogenias pode ser explicada por diferentes variáveis que vão desde a formação/visão ideológica do governador até o poder de recursos financeiro e investimento do governo.

Toonen (2007) analisa que a implantação dos valores das reformas pode variar de acordo com o tempo e lugar. A explicação é que a reforma administrativa “tem

¹³ O PNAGE – Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – é um programa com o objetivo de melhorar a efetividade e a transparência institucional por meio de transferências de recursos financeiros para projetos dessa finalidade nas administrações públicas estaduais. Para saber mais, acessar o site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pelo link <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=171&sec=14>

de servir diferentes sistemas de valores administrativo, criando, obviamente, diferentes modos e modelos de reforma em função do tempo, contexto e 'lógica' de reforma" (*ibidem*, 305).

De qualquer forma, a contribuição que mais se aproxima da realidade das administrações públicas estaduais, que compartilham muitos valores dos sistemas administrativos e regras legais da administração pública federal, é a relação observada de que os "avanços assimétricos" existentes nos governos estaduais deve-se por conta da baixa ou pouca interdependência de entendimento entre entes federativos necessária para implementar as políticas de gestão (GAETANI, 2010).

1.7. Contratualização

Segundo a OCDE (1999), a contratualização surgiu nos países da OCDE na busca do Estado pela melhoria da eficiência, eficácia e redução dos custos dos serviços públicos. De acordo com a organização, esses são os objetivos essenciais que, portanto, deveriam estar expressos em termos das expectativas de desempenho relacionadas "ao orçamento (insumo), serviços (produtos), impactos (resultados) e gestão (capacidade corporativa)" (OCDE, 1999: 12).

O desempenho organizacional está intimamente ligado a funções diretora e gerencial de um núcleo de comando estratégico. Para Serra (2008) é deste núcleo de comando que deve partir a delegação da tomada de decisões e a responsabilização da gestão do dia-a-dia para o corpo administrativo. Nesse processo de delegação a Nova Gestão Pública estrutura uma relação de *agent/principal* por meio de um contrato que assegure que o *agent* agirá de acordo com as orientações e em benefício do *principal*.

As ideias de utilização do contrato estavam alinhadas com a utilização de mecanismos de mercado na prestação de serviço público, em substituição da relação *agent/principal* dada pelo grau de hierarquia. Essa nova lógica de

prestação de serviços previa a substituição de mecanismos tradicionais de alocação de recursos e provisão de bens e serviços para uma competição administrativa por esses mesmos recursos.

Por essa perspectiva a teoria afirma que o *principal*, no caso o corpo político dirigente, não detém informação adequada sobre aquilo que o *agent*, burocracia governamental, realiza. Seguindo essa lógica, na administração pública burocrática, a máquina é regulada por um enorme controle a priori de procedimentos, na tentativa de diminuir a assimetria de informação sobre os resultados, traduzindo os procedimentos em orientação à burocracia e em insumo do governo para a oferta de bens e serviços.

Esse novo ambiente institucional gera um tipo específico de relação entre o núcleo estratégico do Estado e as organizações prestadoras de serviços, públicas ou privadas. Essa nova relação é desenhada por um contrato administrativo denominado de contrato de gestão, no qual orbitam os conceitos cruciais da Reforma do Estado e da Nova Gestão Pública. A política que disciplina a negociação desses contratos para a prestação de serviços públicos denomina-se contratualização.

Ao estabelecer resultados, níveis de desempenho e responsabilidade aos administradores, a contratualização está baseada no paradigma trazido pela teoria do *agente/principal* (RAMOS, 1997).

O foco da contratualização dependerá do formato elaborado para os contratos. Por exemplo, o objetivo de melhorar a eficiência será dado através de termos relacionados a recursos (insumos). Dessa forma, “a comparação dos objetivos irá influenciar os tipos e número das metas de desempenho, o método de definição de objetivos e a forma como a informação é utilizada” (OCDE, 1999: 12).

Na contratualização, o objetivo do pré-estabelecimento de resultados e da busca pelo desempenho é fazer com que o governo foque em seus principais fins. De forma complementar, a utilização dos contratos de gestão é acompanhada por

uma nova estrutura da administração, com a criação de agências nas quais seus gestores ganham flexibilidade na busca pelos resultados, em troca do compromisso e responsabilidade pelo desempenho das organizações.

No Brasil, no entanto não há a criação de nova estrutura de governança. O processo de reforma cria novas figuras organizacionais e os contratos de gestão como instrumento de regulação dos resultados e desempenho governamental e de subordinação da administração indireta e das organizações sociais aos objetivos governamentais.

O que as experiências internacionais demonstram é que a busca pelo melhor desempenho das organizações é resultado de uma reforma da estrutura governamental. Nesse novo modelo ocorre a distinção entre o grupo que formula as políticas públicas e o que as executa – lembrando a distinção entre política e burocracia. Esse modelo estrutural tem como objetivo a implementação da administração gerencial, concentrando o controle da burocracia sobre os serviços prestados e seus resultados.

Segundo o HM Treasury (2003), uma estrutura de governança, baseada na teoria econômica *agent/principal* apresenta algumas ideias chaves: que os objetivos precisam ser claros para assegurar que estejam sendo cumpridos, que haja um sistema de incentivos adequado para reconhecer e motivar bons desempenhos e para expor e tratar desempenhos ruins, e por fim, informações necessárias para tanto projetar os objetivos e incentivos, quanto para monitorar os serviços prestados.

Para Subirats (2006) uma estrutura que distingue a cúpula de decisões e as organizações prestadoras de serviços supõe que o *principal* dispõe de informações completas sobre o que ocorre dentro e fora das organizações e que a situação e as variáveis exógenas e endógenas da administração pública são suficientemente estáveis ou controladas. Para o autor, como esta não é o real contexto do corpo dirigente da administração pública, é impossível limitar a burocracia apenas como ator responsável pela operacionalização.

A burocracia tem um papel relevante de gerar alternativas para o desenvolvimento das ações governamentais e por conta disso também toma decisões que podem ser consideradas de cunho estratégico. Ela também atua como corpo decisivo por conta do estabelecimento de objetivos genéricos, ambíguos, múltiplos as vezes e inclusive contraditórios (SUBIRATS, 2006).

A essência da relação contratual se contrapõe à administração pública burocrática na medida em que se preocupa menos com os insumos e os recursos da máquina burocrática e assegura a flexibilidade e autonomia ao administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros para obter resultados pactuados.

A preocupação com os resultados governamentais inseriu na agenda do governo brasileiro iniciativas para flexibilizar processos orçamentários e garantir maior autonomia aos entes contratualizados. Segundo Pacheco, “o foco era da superação da rigidez burocrática, que desde a Constituição Federal de 1988 amarrou a administração indireta aos mesmos controles formais da administração direta” (PACHECO, 2006: 426).

O contrato torna-se, portanto, forma de orientar o comportamento da máquina burocrática, assim se relacionavam as responsabilidades e expectativas entre as partes envolvidas nos resultados.

Como cada contrato enfatiza objetivos e prioridades diferentes, não há um modelo que determine qual o melhor desenho adotado para resolver um determinado problema de gestão. Esse desenho do arranjo da contratualização dependerá de uma variedade de fatores, entre eles: a natureza e os objetivos da contratualização, a característica do sistema legal e administrativo, os fatores de risco da gestão e do regime de governança dentro do qual o contrato estaria operando.

1.8. Contratualização Intragovernamental

Seguindo os preceitos da Nova Gestão Pública, a ferramenta mais inovadora para criar condições necessárias para implementação da Gestão por Resultados na administração pública é o contrato de gestão estabelecido entre o corpo diretivo do Estado e o corpo burocrático responsável pela prestação dos serviços públicos.

Os contratos de gestão estabeleceriam o elo entre o planejamento estratégico do Estado, dado pelo núcleo estratégico, e a prestação dos serviços, dada pelas agências executivas e organizações sociais.

A contratualização torna-se o método de relacionamento entre órgãos e entidades públicos ou entre estes com órgãos e entidades privados com o objetivo de fixação de metas de desempenho¹⁴. Esse relacionamento tem como finalidade ampliar a capacidade governamental no alinhamento e na coordenação das ações governamentais. Pode expressar a busca por maior sinergia da administração pública com os objetivos estratégicos do governo, quando constitui a relação contratual entre órgãos da administração pública ou fomentar parcerias para executar serviços públicos, quando constitui relação contratual com organização externa ao aparelho burocrático.

De acordo com Oliveira (2008), podemos qualificar as diversas figuras jurídicas da contratualização – acordos de desempenho, termos de parceria, termos de compromissos, entre outros – em duas definições: acordo administrativo organizatório, quando este constitui um contrato de gestão entre os órgãos administrativos do Estado, ou seja, é um acordo interno ou endógeno (também denominado intragovernamental) e acordo administrativo colaborativo, quando este constitui um contrato de gestão entre o Estado e o terceiro setor, ou seja, é um acordo externo ou exógeno.

¹⁴ Análise da redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que abre explicitamente a possibilidade de ampla utilização dos contratos de gestão na administração pública brasileira.

Com esse relacionamento, o controle sobre a prestação dos serviços públicos é dado através de seus resultados, criando condições adequadas para um novo padrão de implementação de políticas a partir de incentivos e de mecanismos de controle que possibilitem a melhor gestão das políticas pelo núcleo estratégico. A proposta da pactuação de desempenho defende mais autonomia e flexibilidade aos administradores públicos, em contrapartida aumenta a responsabilização pelos resultados desejados nas políticas do Estado e a demanda por desempenho das organizações prestadoras de serviços e pela gestão do sistema a cargo do núcleo estratégico.

A flexibilização na administração pública e a autonomia permitem que microirracionalidades ocorridas por conta do controle normativo a priori do Estado não dificultem a gestão de soluções dos problemas que demandam ações ágeis, criativas/inovadoras e particularizadas dos responsáveis administrativos. (BENTO, 2003).

Diante do cenário de relação contratual no sistema organizacional do Estado, torna-se imperativo que o núcleo estratégico aprenda a definir e controlar as ações necessárias para atender as questões estratégicas do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 1996; LEVY, 2002).

A relação entre o núcleo estratégico e as demais organizações deixaria de ser de comando burocrático. No modelo proposto, a relação torna-se contratual. Há uma mudança de relação entre o corpo político e o corpo burocrático. Substitui-se a ação de comandar a estrutura microorganizacional e ordená-los para cumprir as ações legitimadas pelo campo político, através da hierarquia administrativa, para uma relação negociada de metas e desempenhos entre a cúpula (superior hierarquicamente) e o corpo burocrático (inferior na hierarquia administrativa) por resultados *a posteriori* na administração pública. Nesse contexto, o controle hierárquico e de processos ficam num segundo plano.

O contrato torna-se, portanto, forma de orientar o comportamento da máquina burocrática. Esse foi considerado um instrumento útil para articular definições

mais claras dos objetivos e suportando novo método de monitoramento e controle governamental baseado nos resultados, deixando as decisões do dia-a-dia para os gestores da execução. Assim se relacionavam as responsabilidades e expectativas entre as partes envolvidas nos resultados.

Merece atenção especial a política de contratualização intragovernamental, ou endógena, como exposta, pois esta altera o comportamento do modelo legal rígido e burocrático existente na administração pública.

1.9. Configuração e Processo da Contratualização

O estudo da OCDE (1999) afirma que a força da contratualização não acontece devido à sanção legal, mas devido às necessidades comuns do governo trabalhar em conjunto. As principais características dos contratos de gestão estão na “necessidade de confiança, flexibilidade e generalidade” (*idem*, 9) na especificação dos contratos. A confiança entre as partes contratantes para o cumprimento do acordado, a flexibilidade necessária devido às incertezas do cenário e a generalidade devido à dificuldade de se especificar objetivos e monitorar resultados ou à incerteza no ambiente político ou financeiro.

No entanto, implementar um sistema de contratualização inclui novos custos. Esses custos têm fonte na nova cultura organizacional, na negociação e acompanhamento de contratos, na avaliação e gestão de riscos, nas dificuldades de cumprimentos dos contratos, no foco em determinadas metas em detrimento de outros assuntos, e por fim, em todos os insumos necessários para o ambiente contratual – sistemas, bases de dados, etc. A diminuição desse custo estaria na geração de um ambiente de confiança que inibiria abusos, oportunismos ou responsabilização por problemas. A contratualização sendo utilizada em um ambiente sem confiança iria produzir novas formas tradicionais de controle e regulamentação para a máquina burocrática. (OCDE, 1999)

Um ambiente de confiança e de abertura para se contratualizar melhora o processo de avaliação e de resolução de problemas com diálogo entre as partes. Segundo a OCDE (1999), para que exista esse cenário é necessária a construção de uma relação de diálogo e negociação que pode levar a medições de desempenho mais claras e realistas, colaboração das partes contratantes com os resultados, diálogo sistêmico para alcance dos resultados e capacidade de aprendizagem e aperfeiçoamento.

Na maioria dos casos, conforme análise dos países membros da OCDE (OCDE,1999), a contratualização é implementada pela máquina burocrática ou por iniciativa e movimento do poder executivo sem necessariamente uma base legal ou regulamentar. Exatamente por esse modelo está implícita a negociação e a necessidade de interesse mútuo entre as partes contratualizadas, sendo regidas por um “espírito da contratualização” (*idem*, 14)

Nesse sentido a gestão de riscos é um fator importante para garantir que a contratualização seja eficaz na responsabilização. A gestão de riscos tem a função de assegurar o relacionamento e o comportamento das partes contratadas no ambiente de pactuação dos contratos nos casos de falta de regras claras e orientação uniforme. O objetivo, conforme demonstra OCDE (1999) é “*To minimise the loss of interface between policy and service delivery, reporting, information sharing and joint task forces are used to facilitate communication between policy/product design and product design/service delivery.*” (OCDE, 1999: 21)

O grau dessa especificação pode variar de acordo com o nível da contratualização, da confiança entre as partes contratualizadas e do manejo das informações nos contratos.

1.10. Planejamento e Estratégia da Contratualização

A contratualização intragovernamental depende de um aparato de sistemas/processos que permita o núcleo estratégico formular as políticas públicas, acompanhá-las e gerencia-las de maneira a permitir que o controle da estrutura burocrática seja feito através do impacto de suas ações.

Muitos estudos têm concluído que o grande desafio no estabelecimento dos contratos de gestão está na definição de metas. A boa relação entre as metas e os contratos de gestão tornam as expectativas mais claras, melhoram a definição dos resultados almejados e suas mensurações e, assim, adéquam as ações aos objetivos governamentais.

Segundo o relatório HM Treasury (2003), as orientações das reformas para elevar a produtividade dos serviços públicos focam em quatro elementos gerenciais: i] metas de longo prazo de forma clara e com visão dos resultados desejados, ii] maior liberdade aos prestadores de serviços da ponta, comprometidos com os resultados, iii] melhoria das informações sobre desempenho e iv] incentivos a atendimentos às necessidades dos usuários.

A gestão (avaliação e revisão) de metas permite melhorar a coordenação e cooperação das partes contratualizadas, melhora o empenho na busca pelos resultados, fortalece o desenvolvimento de métodos de avaliação e indicadores e desenvolve as relações entre as informações de desempenho e o uso dos recursos. (OCDE, 1999)

Para Subirats (2006) é preciso manter uma grande capacidade de *feedback* na qual a cúpula estratégica receba informações e defina status para poder melhorar e fazer mais eficaz e eficiente o processo de desenho, implementação e avaliação das políticas públicas.

O conceito de “*capacity-building*” contribui com a discussão acadêmica da importância do efeito de *feedback*. O conceito de capacitação¹⁵ é uma categoria que envolve uma série de instrumentos de empoderamento da capacidade de ação. Seus instrumentos são: a investigação das questões e problemas existentes nas políticas públicas, a compilação e a provisão de informações sobre elas, e por fim, a construção da capacidade de ação por meio de treinamento e capacitação para o cenário desenhado. (RADIN, 2007).

Esses instrumentos tornam-se um ciclo de trabalho e aprofundam o conceito descrito por meio do desenvolvimento de capacidade de gestão nos diversos níveis de decisão. Para o conceito, a construção de capacidade de ação advém do uso dos instrumentos por um órgão de suporte para apoiar os níveis inferiores da hierarquia ou órgãos de políticas finalísticas a serem capazes de gerir ou prestar serviços por conta própria.

Segundo Radin (2007) esse apoio deve ser realizado por meio de formação de habilidades para planejar¹⁶ e avaliar as ações governamentais. A construção de capacidades é essencial para garantir que os *agents* tenham habilidades e competências adicionais suficientes para agir em função do *principal* e também porque assegura a responsabilidade dos *agents* pela má gestão da execução das decisões.

O Institute for Government (2010, 12), em análise do caso Inglês, contribui com o tema ao demonstrar que ocorre um “déficit de competência” gerencial do modelo. Há pouco desenvolvimento e capacitação profissional, limitação da gestão do conhecimento, falta de clareza das expectativas de desempenho e das sanções por parte dos departamentos governamentais no acompanhamento das “QUANGOs”¹⁷. Adicionalmente há uma complexidade operacional relacionada a

¹⁵ Tradução livre de *capacity-building*.

¹⁶ Neste caso, planejar conforme conceito definido por Matus (1996).

¹⁷ A denominação QUANGOs (Quase Autonomous non Governmental Organizations) é usada para designar as organizações surgidas a partir da reforma inglesa e atuam com recursos provenientes do Estado, em forma jurídico-contratual semelhante ao das OSs (Organizações Sociais) no Brasil.

esse novo ambiente que adicionada à falta de transparência em torno dos mecanismos institucionais, torna ainda mais difícil o entendimento do modelo.

Na Inglaterra, as denominadas “QUANGOs” já representam grande parte da estrutura governamental. Segundo Institute for Government (2010) há uma série de questionamentos do atual modelo. No entanto o relatório da instituição afirma que antes de qualquer nova reforma primeiro é necessário reconhecer que algumas funções públicas realmente são melhor desempenhadas com a concessão de liberdade à tomada de decisão (autonomia), segundo que reduzir o número desses órgãos não significa enfrentar a questão do modelo e em terceiro, que o grande desafio governamental é a falta de clareza sobre os papéis e responsabilidades das “QUANGOs”¹⁸ e também da dificuldade de conseguir o equilíbrio entre a liberdade (autonomia) e controle¹⁹.

Diante do cenário de medição do desempenho e de um novo modelo de controle, ambos relacionados aos resultados das organizações, cria-se a necessidade de identificar os resultados finais produzidos pelo Estado. Para Wilson (1989) a diversidade de atuação do Estado apresenta diferentes graus de dificuldade na observação nas atividades realizadas pelas organizações (*outputs*) ou de seus impactos (*outcomes*).

De qualquer forma, o debate demonstra a necessidade de definição do conceito “resultado”. Bouckaert *et al.* (2008) chama a atenção para o risco de concentrar atenção em resultados visíveis, em detrimento de aspectos menos tangíveis bem como do possível erro em se contabilizar como resultado atividades meio, pois isso levaria à dupla contagem do produto organizacional.

Para que a abordagem gerencial empregada pelos contratos de gestão exista, não basta apenas a garantia da flexibilidade e autonomia gerencial em troca dos resultados a *posteriori*, mas também a capacidade do Estado de formular, acompanhar e controlar os resultados. (CURRISTINE, 2005)

¹⁸ Esse problema pode levar à duplicação de atividades e negligências de questões importantes.

¹⁹ Segundo o relatório, o controle pode resultar em grande encargo administrativo, mas a falta dele pode também gerar a falta de relação dos resultados com os objetivos do governo.

De acordo com Curristine (2005) o objetivo geral das informações de desempenho trazidas pelo processo de contratualização é apoiar as decisões governamentais em busca de qualidade do desempenho das organizações, da accountability e da melhoria dos resultados governamentais à sociedade.

Ainda nesse sentido a problemática enfrentada pelos governos é assegurar a qualidade e o uso das informações para as decisões governamentais. No estudo de Curristine (2005) é demonstrado o imperativo da necessidade do tempo para maturação do desenvolvimento de medidas de desempenho e indicadores adequados para a gestão do sistema organizacional via os contratos de gestão.

A demanda por informações para a contratualização torna necessária a integração dos sistemas governamentais. No nível do núcleo do executivo, a análise da OCDE (1999) demonstra que há necessidade de integração do sistema de planejamento orçamentário, estratégico, do plano de negócios e dos relatórios anuais.

A integração de sistemas vai ao encontro da necessidade da criação do contrato de gestão. A OCDE (1999) descreve que o contrato deve especificar integração com outros documentos e instrumentos, a confiança na relação (ser menos prescritivo), maior nível de produtos, recursos, clientes e comunicação, além do uso da informação.

Bouckaert *et al.* (2008) em sua análise dizem que há evidências de que a diminuição de controles de insumos (*input controls*) combinada com direcionamento a resultados, incentivos financeiros e preceitos de concorrência, podem levar a uma maior eficiência governamental.

Por conta do novo cenário a arquitetura organizacional nas experiências de contratualização tem tido o envolvimento de um ministério ou secretária de nível central na supervisão do modelo de contratualização. (TORRES, 2007).

Segundo Torres (2007), é fundamental que um órgão supervisor desenvolva uma cultura de avaliação profissional e eficiente dos contratos de gestão. Nesse órgão,

para desenvolver o processo de contratualização é necessário um corpo de servidores com capacidade técnica suficiente para zelar e coordenar com ações mais proativas no momento de pactuação dos contratos intragovernamentais.

1.11. O Desenvolvimento da Contratualização

Frente à execução descentralizada, para aumentar a eficácia e efetividade do núcleo estratégico no Estado é necessário o desenvolvimento de competências favoráveis à negociação. Nesse sentido, as análises demonstraram que as primeiras tentativas de pactuação dos contratos demandaram um investimento considerável de tempo, recursos, planejamento estratégico, um protótipo, e muita boa vontade (entendida como apoio/incentivo político) e cooperação entre as partes (OCDE, 1999: 36)

Na análise comparativa feita pela OCDE (1999) houve um grande estudo sobre como e o que se negocia nos contratos. Um dos diagnósticos é que em muitos países, o quadro de funcionários não tinha experiência em negociação de contratos. O desequilíbrio (falta) de informação entre o *principal* e o *agent* pode resultar em um processo de negociação que culmine em um contrato com má qualidade na definição resultados e de seus respectivos indicadores.

Um ator considerável no processo de decisão e formulação de políticas públicas é a própria burocracia. Nesse processo o *principal* não conta com todos os recursos necessários para orientar o *agent* a executar de forma eficaz a sua decisão. Neste caso, a burocracia, por ter à sua disposição a relação da estrutura administrativa, a sua relação com os *stakeholders* (atores, grupos de interesses e clientes/cidadãos) e a situação de ação da organização, ela não pode ser desconsiderada do processo. A negociação é fundamental para buscar o consenso da burocracia implementadora e melhorar o rendimento da ação do *agent* para satisfação do *principal*. (SUBIRATS, 2006).

Os exemplos analisados pela OCDE demonstraram que foi a experiência da contratualização que aperfeiçoou a elaboração dos contratos: *“In the case study examples, goals for performance contracting and specific procedural and content guidance were sometimes lacking in the early stages and only gained clarity with time and experience.”* (OCDE, 1999: 36)

O cenário expõe o processo de negociação como mais importante na política de contratualização. Por conta disso é a soma do processo de aprendizado, do planejamento estratégico e da determinação do conteúdo do contrato que origina a forma como os contratos de desempenho são pactuados. (OCDE, 1999)

Na maioria dos casos analisados, foi do *principal* a iniciativa de estabelecer um projeto para início dos contratos, com princípios claros para a relação contratual, os objetivos do contrato e as relações de prestação de contas. Logo em seguida, os *agents* tendem a apresentar projetos de contratos para pactuação.

Uma vez estabelecido o início do processo de negociação, há um forte posicionamento dos *agents* na proposição dos resultados e metas de desempenho, pois muitas vezes são estes que tem a informação da real necessidade das ações desenvolvidas e dos resultados.

No entanto a negociação pode tornar-se conflituosa. Para a OCDE (1999) é necessário a criação de mecanismos para resolução de conflitos. Tal mecanismo deve ter como objetivo lidar com os problemas ou conflitos na gestão ou interpretação dos contratos, tornando o ambiente cooperativo. A resolução também deve ser relativamente simples. Os problemas fundamentais ou recorrentes na interpretação dos contratos podem representar obstáculos ao processo de contratualização. Segundo a OCDE isso significa “limites para a capacidade dos governos em resolver problemas entre as partes” (*idem*, 38)

Como apontado pelo Institute for Government (2010), existe uma dificuldade de se medir o impacto que o modelo de governança e do regime de prestação de contas tem sobre o desempenho. Neste caso, a avaliação depende fortemente de

argumentos teóricos e também de evidências qualitativas sobre os impactos do modelo e das trajetórias dos arranjos institucionais.

Alguns casos utilizaram um conselho de administração para gerenciar os contratos estabelecidos, outros, em regime de parceria, utilizaram também um conselho tanto para a concepção quanto criação dos contratos. Há necessidade de maior aprofundamento dessa questão (OCDE, 1999).

A duração do contrato também torna-se uma variável importante de análise. Segundo OCDE (1999) não há um prazo ideal. Existem fatores a serem considerados. Um deles, por exemplo, é a sensibilidade dos objetivos ao tempo de realização.

1.12. A Gestão e Monitoramento (Cobrança)

O desenho dos contratos de gestão utiliza-se de variáveis de acordo com a modelagem organizacional a ser adotada. O contrato tende a equilibrar os riscos e os incentivos, dividindo recompensas e punições. A dimensão do controle está intimamente ligada com todas essas definições e também com a fixação dos indicadores, metas e a periodicidade de monitoramento.

Os sistemas de incentivos e punições existentes na contratualização não são tão claros. O estudo da OCDE (1999) demonstra que os incentivos e sanções podem ser derivados do poder político na demissão do executivo responsável pelo resultado, da ligação clara entre o desempenho individual e o organizacional e da criação de um ambiente competitivo.

O que o estudo demonstra é que as sanções precisam estar complementadas por mecanismos de avaliação e desenvolvimento de estratégias para superar o mau desempenho. Parte da avaliação teórica em termos de *performance* pode ser explicada academicamente pela teoria da implementação, pois é do processo de

implementação que é possível explicar a variação do desempenho dos implementadores²⁰. (WINTER, 2007).

A avaliação é parte significativa da contratualização. Ela pode assumir várias formas: com método de diálogo permanente, com relatórios periódicos de resultados, revisões periódicas do *principal* e auditoria externa. Todos os casos analisados pela OCDE demonstraram um mecanismo de notificação regular e avaliação do progresso do desempenho do contrato. (OCDE, 1999)

No Brasil, os órgãos responsáveis pelo controle da administração pública – tribunais de contas e ministério público – têm iniciado esforços para acompanhar o processo de controle do desempenho das organizações segundo os contratos de gestão firmados.

De qualquer forma o resultado do relatório da OCDE considera que não há uma abordagem única ou unificada para se realizar contratos. Os contratos de gestão tornam-se o método de gestão capaz de executar a descentralização e desconcentração da autoridade através das agências e de responsabilizar o núcleo estratégico pelo desenho, controle e monitoramento dos resultados governamentais.

A questão dos indicadores como mecanismo de acompanhamento do desempenho organizacional enfrenta a crítica de uma linha de acadêmicos que acredita ser difícil a utilização de indicadores de eficácia e efetividade sem a sua dimensão qualitativa, ou sem o cruzamento de vários critérios quantitativos para construção de juízo de valor.

Souza e Silva (1995) concluem que para a governança administrativa é difícil afirmar com absoluta certeza se os resultados da atuação governamental devem-se à celebração do acordo ou aos impactos dessa celebração (como por exemplo, a flexibilidade administrativa). Por isso, sobre os indicadores, os autores afirmam que variáveis exógenas à organização podem influenciar o âmbito de atuação e o

²⁰ Em contradição do processo de formação política, no qual é possível explicar processo de variação de objetivos. (WINTER, 2007).

seu desempenho, devendo o órgão regulador da contratualização estar atento às modificações do ambiente e acessível para possíveis mudanças de indicadores ou metas.

Foram essas preocupações que desencadearam as mudanças e desenvolvimento administrativo num estado evolutivo nos países da OCDE pela busca de melhoria da gestão das relações contratuais e da medição de desempenho, como elemento essencial na efetiva implementação dos valores da Nova Gestão Pública (Brunsson, 2006).

De qualquer forma a avaliação do processo é o elo que fecha o ciclo da política pública e o realimenta. A avaliação seja pela própria organização (interna) seja pelos órgãos centrais ou supervisores (externa) tem como efeito aprimorar a capacidade de decisão e a experiência governamental na contratualização. (BENTO, 2003).

2. O caso de Pernambuco

A experiência na administração pública federal disseminou as ideias da Nova Gestão Pública e seu legado permitiu que diversas unidades subnacionais inovassem nos processos reformistas, em especial no aspecto de contratualização com suas organizações internas, da própria administração pública.

Particularmente o governo de Pernambuco teve enorme influência das premissas e soluções adotadas no nível federal. Desde 1995, ano de publicação do plano reformista e da Emenda Constitucional nº 19, é possível encontrar propostas de ações reformistas, especialmente sobre as ações de contratualização.

A contratualização por resultados teve como início a publicação da Lei nº 11.292 em 1995, que criou os contratos de gestão para a relação entre as entidades da administração indireta e direta do Governo do Estado de Pernambuco. No entanto, a sua consecução só teve início com a eleição de Jarbas Vasconcelos como Governador, a partir de 1999.

A lei tratava de contratos de gestão no Estado de Pernambuco em relação àqueles que seriam firmados com entidades integrantes da administração indireta do Estado. Até 1999, início do governo Jarbas, o assunto não havia sido regulamentado e não foram firmados contratos de gestão com quaisquer dessas entidades.

O primeiro governo de Jarbas foi marcado pela proposta reformista e os avanços tidos nas propostas de planejamento governamental, preocupação com objetivos e metas. O processo de Reforma do Estado de Pernambuco teve início com a publicação da Lei n. 11.629 em janeiro de 1999 e posteriormente a publicação do Decreto n. 21.287 no mesmo ano.

A proposta reformista foi concebida seguindo os ideários propostos pela transformação da administração pública do governo federal expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do então Ministério de Administração e Reforma do Estado, publicado em 1995.

A experiência da reforma da administração pública federal e seus legados normativos influenciaram as propostas de governo de Jarbas. Esse aspecto foi apresentado no relato de Joaquim Castro de Oliveira:

“Quando Jarbas se elegeu em outubro de 1998 foi publicada a Emenda Constitucional 19 e 20, sobre a reforma do Estado e do sistema de previdência. Então os governadores que assumiram em janeiro 1999 assumiram sob impacto dessas duas emendas. Então, um colega nosso apresentou essas duas Emendas na equipe de transição. A equipe fez uma análise e propôs para o Governador um modelo de gestão diferente, que contemplasse as premissas e resolvesse a problemática enfrentada pelas Emendas.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

Sobre a perspectiva apresentada, a equipe do governo Jarbas creditou às Emendas Constitucionais uma perspectiva de mudança a qual o governo estadual precisava acompanhar. E de forma similar, o governo publicou o Plano Diretor de Reforma do Estado de Pernambuco. Neste plano estavam descritos vetores de mudança que focavam principalmente as dimensões de ajuste fiscal do Estado, seu modo de intervenção e o modelo de gestão.

O objetivo central da reforma foi transformar o Governo do Estado mais gestor de suas políticas públicas e ações, indutor do desenvolvimento econômico e social. Para Silva Júnior (1999), então Secretário Executivo da Comissão de Reforma do Estado, os objetivos específicos dessa Reforma estavam concebidos nos seguintes tópicos:

“.....

Recuperar a Governança do Estado, reconstituindo a capacidade de administrar a aplicação dos recursos públicos na execução dos planos de governo;
Reconstruir a capacidade do Estado para promover o desenvolvimento [...];

Eliminar as ações de tutela existentes em quaisquer dos níveis da administração pública [...];
 Melhorar a qualidade e reduzir os custos dos serviços públicos [...];
 Mudar o padrão da gestão pública estadual [...];
 Conscientizar os servidores públicos do seu papel de responsáveis pelos resultados obtidos [...].
” (SILVA FILHO, 1999: 1)

Todas essas questões estariam estritamente relacionadas à nova realidade dos governos estaduais que era positivamente relacionada à maior demanda de mais e melhores serviços e investimentos governamentais e à uma complexidade do Estado decorrente de um déficit público elevado (conforme tabela 1), desequilíbrio nas receitas e despesas, baixos níveis de investimentos e de atividade econômica.

Tabela 1: Pernambuco: comprometimento dos recursos públicos (1998)

Gastos Públicos	Comprometimento da Receita Corrente Líquida (%)
Pessoal	70,4
Custeio	28,54
Investimentos	2,72
Serviços da Dívida	25,54
TOTAL	127,19

Fonte: Plano Estratégico 1999/2002 da Secretaria da Fazenda de Pernambuco (*apud* Siqueira e Mattos, 2008:43)

Em 1999 o estado de Pernambuco apresentava baixo crescimento econômico e uma renda média menor do que a média do país. Além disso, havia um alto comprometimento dos recursos públicos, gerando um déficit na conta do Estado.

De acordo com Siqueira e Mattos (2008), os incentivos de reforma do Estado de Pernambuco não foram apenas dos ideários e da “onda” da reforma gerencial que os Estados e em particular a administração pública federal estavam realizando, mas particularmente o contexto fiscal, econômico e social que o partido de oposição encontrava em Pernambuco. Joaquim Castro de Oliveira relata a situação:

“Quando Jarbas assumiu, no início de 1999, encontrou um rombo no governo. Foi um ‘abacaxi’ muito grande. E usamos as propostas das Emendas Constitucionais para enfrentar essa situação. Pernambuco foi um dos primeiros Estados a trabalhar com as Emendas 19 e 20.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

No caso de Pernambuco, a agenda fiscal influenciou o corpo político na busca por soluções estratégicas que promoveriam as reformas necessárias em nome da solução da gestão fiscal e o retorno do poder de investimento do Estado. (SILVA JÚNIOR, 1999). A necessidade de acelerar a arrecadação fiscal em busca do alinhamento das expectativas e demandas da sociedade pernambucana por serviços públicos impulsionou o movimento de Reforma do Estado e a implementação dos preceitos reformistas propostos pelo governo federal, por meio de suas Emendas Constitucionais.

Como mostra Romão (1999), as dificuldades do governo de Pernambuco estavam particularmente ligadas ao crescimento das despesas no componente de pessoal e encargos e na operação dos precatórios de 1998, que elevou a o peso do componente da dívida (externa e interna) para mais de 20% da Receita Líquida do Estado. A Receita Líquida do Estado, apesar de ter sido elevada, particularmente pelo aumento das receitas tributárias do governo, não conseguiu acompanhar os gastos públicos e reduzia a capacidade de investimento e de compromissos da máquina pública com a sociedade.

O componente de pessoal e encargos, em particular, gerou diversos outros incentivos reformistas e programas ligados às ideias da nova gestão pública. Mais de 88% dos mais de 100 mil servidores estaduais em 1999 estavam nas áreas da

educação, saúde e segurança pública, em sua maioria com idade acima de 35 anos, uma média de 5 a 15 anos no serviço público e com baixo rendimento salarial. (ROMÃO, 1999).

Para que o Governo de Pernambuco retomasse o equilíbrio das contas públicas, dos investimentos e gastos e da melhoria e ampliação das ofertas de bens e serviços, previu-se diversas ações e a preparação de arcabouço jurídico repensando o papel do Estado. As questões fiscais influenciaram as decisões governamentais em suas ações reformistas. O Estado focalizou suas ações nos serviços de maior impacto social e econômico, o que possibilitou a redução das estruturas governamentais. Parte da redução dessas estruturas estava associada aos processos de privatização e publicização²¹ das atividades antes a cargo do Estado. (SILVA JÚNIOR, 1999).

Joaquim Castro de Oliveira afirma que muitas ações de cunho negativo necessárias para o equilíbrio fiscal do Estado eram efetivadas sob a justificativa e argumento do projeto reformista:

“Todo o arrocho que tinha que ser feito em cima da máquina pública era feito debaixo do piso da reforma, então era o pessoal da reforma os responsáveis. Os funcionários públicos queriam ouvir falar do Diabo, mas não queriam ouvir falar da turma da reforma. Teve este lado negativo.

As ações realizadas ao longo de 1999 eram feitas debaixo da justificativa reformista, como por exemplo, contenção de despesas. A situação era muito grave. O que nos salvou foi que em 2000 foi vendida a empresa de energia do Estado, foi o que deu fôlego e também teve a renegociação da dívida, operações com a Caixa Econômica, entre outras diversas medidas.

²¹ Publicização pode ser entendida como “a transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social”. (BRESSER PEREIRA, 1998: 246).

Então a primeira etapa do plano reformista, no primeiro governo de Jarbas, foi trabalhada com ‘corpo a corpo’ com os dirigentes e funcionários públicos.

A primeira geração da reforma teve muito a ver com o suporte do ajuste fiscal, mas trouxemos para Pernambuco o Bresser Pereira e sua equipe de trabalho para nos ajudar a conquistar o governo. E agente ia conquistando um, conquistando outro...” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

O relato apresenta o ajuste do diálogo de reforma administrativa com as intenções e ações que envolviam uma agenda fiscal necessária à época. Dirigentes da Secretaria de Administração e Reforma do Estado aproveitaram a ocasião para criar um diálogo entre questões administrativas e questões fiscais.

O diálogo entre a agenda fiscal e de gestão permitiu que além das ações de redução estrutural e do “peso” da máquina burocrática em busca de sua eficiência e da revitalização de sua capacidade financeira também fossem buscados novos métodos de gestão. Esses novos métodos deveriam atuar no sistema administrativo e no modelo de provisão de bens e serviços. O entendimento era de que precisava ocorrer a transformação tanto no redesenho do aparelho do Estado, suas organizações, quanto no modelo de gestão da administração pública.

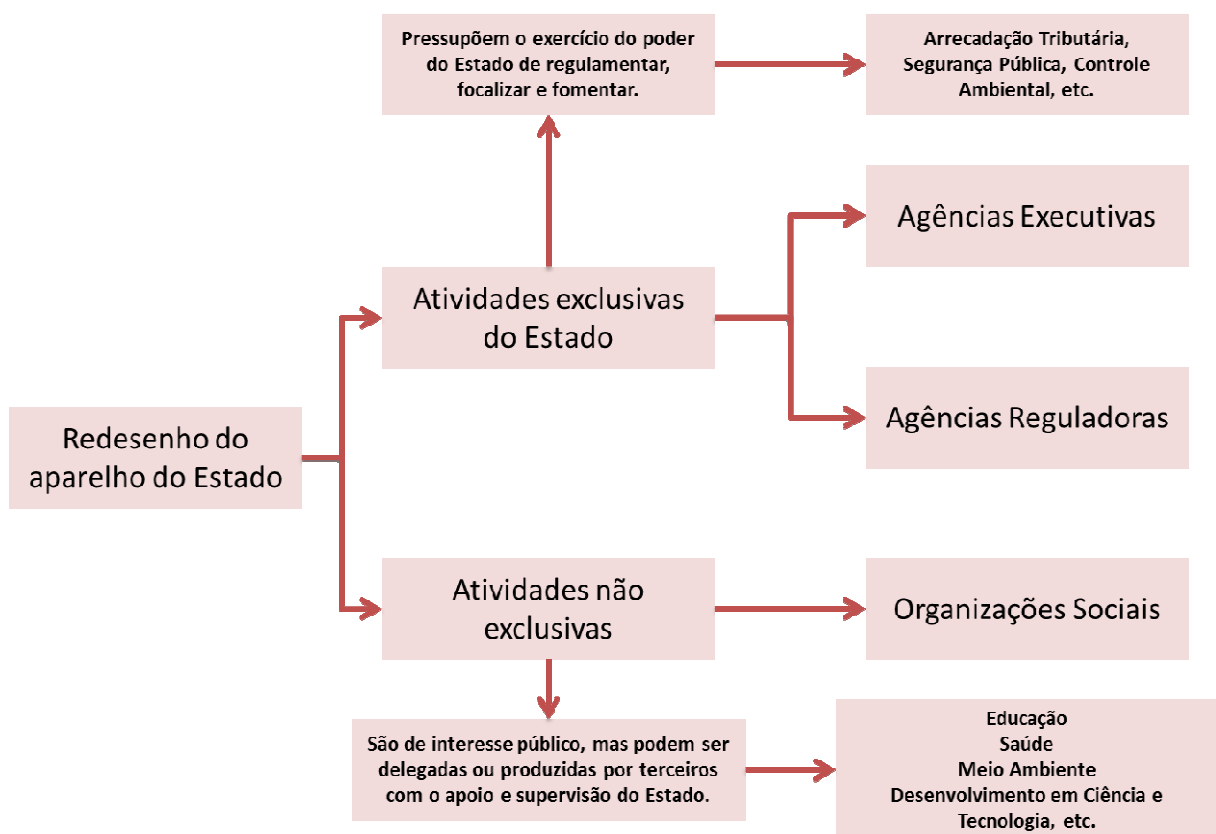
Muito influenciado pelo Marco Teórico da reforma gerencial e seus marcos legais na administração pública federal, a estrutura do governo estadual foi orientada pela divisão das tarefas do estado (exclusivas, não-exclusivas e de produção de bens e serviços para o mercado) e pelo emprego de novas formas institucionais.

As organizações que produziam bens e serviços para o mercado foram privatizadas. Essa alteração institucional diminuiu a intervenção direta do Estado na economia, que pressupunha um modelo de concorrência como forma de orientar a economia. Seguindo as orientações teóricas, o Estado substituiu a

intervenção direta pela indireta, na qual orienta a economia por sua capacidade de regulação.

As atividades exclusivas e não-exclusivas reestruturariam a administração pública por meio de novas figuras institucionais, conforme quadro 1:

Quadro 1: Referencial do Redesenho do Estado de acordo com as classes de atividades.



Fonte: Silva Júnior, 1999.

Sobre a questão, em 2000, é publicada uma lei que regulamenta a qualificação de organizações em Agência Executiva e sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira²². Foram criadas a Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco - Adagro, Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH, Agência Estadual de Tecnologia da Informação - ATI, Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - Condepe/*Fidem*.

As autarquias e fundações poderiam se qualificar como Agências Executivas mediante provocação do Secretário da Pasta Vinculada. Para isso, a entidade da administração indireta precisaria possuir plano estratégico com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços e reduzir os custos operacionais; e celebrar um contrato de gestão com a Secretaria de Estado a que se vincula. Tanto a qualificação quanto o contrato de gestão precisavam ser analisadas e aprovadas pela Comissão Diretora de Reforma do Estado.

A pactuação de desempenho expressada no contrato de gestão estabelece como contrapartida a maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e de recursos humanos. Para isso é delegado competências para readequação das estruturas regimentais ou estatutárias das Agências, regulamentação da avaliação de desempenho e de registro de assiduidade e pontualidade de seus servidores, fixação de limites específicos para concessão de suprimento de fundos para atender despesas de pequeno vulto e autonomia na aplicação orçamentária, seguindo o contrato pactuado.

A entidade da administração indireta é desqualificada como Agência Executiva quando ou não renova o contrato de gestão ou o descumpre. Nesse sentido, a figura de Agência Executiva está intimamente vinculada ao instrumento contratual.

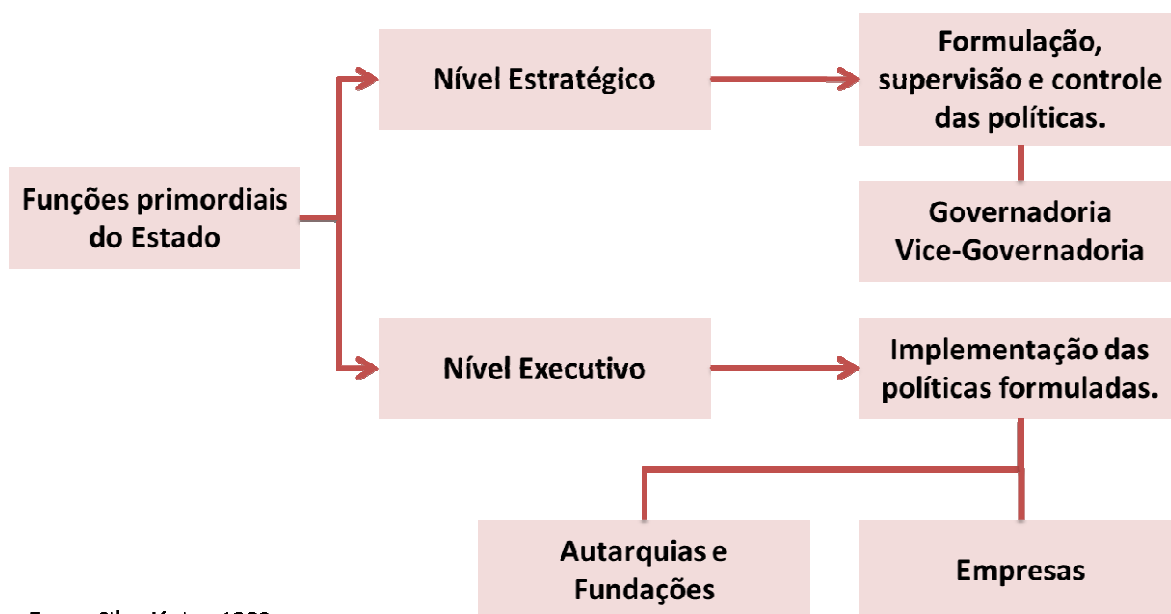
O governo Campos deu continuidade na criação de entidades com a denominação de Agências. No entanto, não houve mais o processo de qualificação dessas organizações e de pactuação de desempenho. As novas

²² Para saber mais, ver Lei nº 11.741, de 11 de janeiro de 2000.

agências foram criadas por lei, já com a denominação de “agência”, e com garantia de autonomia gerencial e financeira na lei de criação dessas organizações.

As classes dos serviços também acarretariam mudanças no perfil institucional do governo. Conforme era reestruturado o desenho organizacional, o Estado deveria assumir novas funções estratégicas, de acordo com o quadro 2:

Quadro 2: Referencial do Redesenho do Estado de Acordo com as funções.



Fonte: Silva Júnior, 1999.

Vale ressaltar que, no nível executivo de implementação de políticas públicas (conforme quadro 2), as autarquias, fundações e empresas dariam lugar à uma nova figura institucional denominada “agência”, como exposto no quadro 1.

O quadro 3, abaixo, resume a combinação dos quadros acima explicitados e demonstra o resultado referencial dos conceitos organizacionais resultantes da proposta de reforma do governo de Pernambuco.

Quadro 3: Referencial de funcionamento das organizações

ATIVIDADES	EXCLUSIVAS				NÃO EXCLUSIVAS		
FUNÇÕES ÓRGÃOS	Formulação de Políticas	Defesa da Sociedade	Tributação	Regulação e Fiscalização	Fomento e Produção	Estudos e Informações	Execução dos Serviços
ADMINISTRAÇÃO DIRETA							
AGÊNCIA EXECUTIVA							
AGÊNCIA REGULATÓRIA							
EMPRESA PÚBLICA E ECONOMIA MISTA							
ORGANIZAÇÃO SOCIAL							
EMPRESA PRIVADA							

Fonte: Silva Júnior, 1999

Esses referenciais de transformação do Estado eram foco de ação da reforma, em sua dimensão de reestruturação institucional. Para seu sucesso, deveriam ser acompanhados da dimensão de modernização gerencial.

2.1. O Primeiro Ciclo Reformista²³ (1999 - 2002)

O primeiro governo Jarbas significou um momento de experimentação da utilização de métodos de planejamento, objetivos e metas organizacionais, impulsionando capacidades e abrindo possibilidades de contratualização de desempenho.

Muitos dos resultados da experiência do primeiro governo Jarbas deve-se às transformações da estrutura macrogovernamental e à criação de técnicas e conhecimentos alinhados às ideias reformistas vigentes no momento.

Para implementar as propostas contidas no plano a estrutura organizacional do Poder Executivo foi alterada. Foi criada a Secretaria de Administração e Reforma do Estado e instituída a Comissão Diretora de Reforma do Estado²⁴. O Poder Executivo fica autorizado a celebrar de contratos de gestão com a administração indireta^{25 26}.

²³ O trabalho denominou como ciclo o conjunto de fatos e ações que somados geram uma cadeia de acontecimento que caracterizam um determinado período. Por conta disso, a publicação da lei de 1995 que institui os contratos de gestão, por ter sido uma ação isolada, não é caracterizada como um ciclo reformista.

²⁴ A Lei nº 11.629 previu a existência da Comissão Diretora de Reforma do Estado para administrar o programa Estadual de Desestatização. Ela foi instituída mais precisamente pelo Decreto nº 21.287, de 05 de fevereiro de 1999.

²⁵ O Poder Executivo também foi autorizado a promover a privatização, extinção, fusão, cisão, transformação ou alienação onerosa das estruturas da administração indireta que integram a estrutura administrativa do Estado e de concessão ou permissão dos serviços públicos que lhes são cometidos. (PERNAMBUCO, 1999a).

²⁶ Ressalta-se a autorização do Poder Executivo em celebrar contratos de gestão desde 1995, ainda no governo anterior de oposição à Jarbas Vasconcelos, pela publicação da Lei nº 11.292, de 22 de dezembro de 1995.

Segundo Maurício Romão, ex-secretário de Administração e Reforma do Estado de Pernambuco, a busca pela reforma do Estado ocorreu através de suas ideias. Ele cita, por exemplo:

“O nome da Secretaria, quando assumi, era apenas Secretaria de Administração. Após, em conversa com o governador quando apresentei a ideia de expandir as ações de gestão pública, foi aceita a nomenclatura de Secretaria de Administração e Reforma do Estado.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

Segundo ele, as ideias de Reforma partiram de seu contato com o movimento de reformas no governo federal. Ele mencionou o nome do então ministro Bresser Pereira. As ideias de reforma com os quais ele tinha contato ficaram mais fortes ao ter relação com a realidade da estrutura do Governo do Estado de Pernambuco:

“Quando entrei na Secretaria tomei um susto: a estrutura era deficiente, a qualidade da força de trabalho era precária e o Estado encontrava obstáculos em sua gestão que impediriam a melhora das organizações.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

Segundo ele o foco nas preocupações do déficit e do equilíbrio orçamentário criou em Pernambuco, assim como em outros entes da federação, núcleos de excelência que não necessariamente intercambiavam ou atingiam as demais organizações. Exemplo desse fenômeno é a diferença da estrutura e capacitação dos servidores das diversas organizações fazendárias em relação às demais secretarias setoriais de governo.

A ideia de Maurício Romão, apresentada ao então governador Jarbas Vasconcelos, era que um projeto de modernização de gestão pública pudesse estruturar todas as organizações e impactar na melhoria significativa de suas estruturas. O perfil de Jarbas Vasconcelos foi descrito como receptivo às ideias apresentadas e favorável à concessão de alto grau de autonomia aos dirigentes e responsáveis pelos projetos apresentados. O então governador concordou com o projeto, liberando o então secretário para a execução do trabalho. Joaquim Castro

de Oliveira cita que a coordenação geral da Reforma do Estado foi dada pelo Vice-Governador. O próprio governador pouco participou do processo.

Sobre a composição macro-governamental, por meio da criação do marco legal o Poder Executivo é estruturado em 4 sistemas: (i) Sistema de Decisão, dividido em núcleo central constituído pelos gabinetes do Governador e do Vice-governador e em núcleo de apoio, constituído pela Assessoria Especial e Casa Militar; (ii) Sistema de Coordenação, constituído pela Secretaria do Governo, de Planejamento e Desenvolvimento Social, da Fazenda, de Administração e Reforma do Estado e de Imprensa; (iii) Sistema de Execução, constituído pela Secretaria da Saúde, de Educação, Justiça e Cidadania, Infraestrutura e Defesa Social; e, por fim, (iv) Sistema de Fomento, constituído pela Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária, de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes, de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, de Cultura e de Recursos Hídricos.

À Secretaria de Administração e Reforma do Estado caberia, além de atribuições sobre assuntos administrativos do Estado, a elaboração e implementação de projetos de informatização e modernização administrativa, promovendo a Reforma do Estado.

Portanto, é possível compreender a reforma como diversas ações do Estado integradas em busca de um reequilíbrio das contas públicas, na reativação da atividade econômica do estado e na ampliação e melhoria da oferta de bens e serviços, o que permitiu definir dois ciclos para a Reforma do Estado: O primeiro ciclo preocupado com a mobilização e redirecionamento dos recursos disponíveis para recriar a infraestrutura pública e econômica do Estado (primeiro governo de Jarbas 1999-2002) e o segundo ciclo preocupado com o estímulo da dinamização das atividades econômicas e ampliação dos serviços sociais (segundo governo de Jarbas 2003-2006). (mensagem do Governador Jarbas Vasconcelos à Assembleia Legislativa, encaminhando o projeto de lei *apud* WEST, 2003),

O risco da Reforma do Estado era de que não houvesse alteração real dos valores em voga na estrutura hierárquica, na forma de organização e de funcionamento do Governo. Buscava-se fazer emergir um novo modelo de gestão pública orientado aos resultados e com nova forma de relacionamento com a sociedade. Para isso, houve a criação do Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública – PROGESTÃO²⁷ em 2000 sob a responsabilidade da Secretaria de Administração e Reforma do Estado.

O programa tinha o objetivo de desenvolver tecnologias de gestão na administração pública estadual e integrar os órgãos públicos do Estado às ações reformistas. A adesão ao programa ocorria de forma voluntária. Os dirigentes dos órgãos estaduais, inclusive do poder judiciário e legislativo, precisavam solicitar formalmente a adesão ao programa.

Conforme Gusmão (2007: 47) menciona, o PROGESTÃO tinha como grande objetivo “estabelecer uma relação de complementaridade entre o sistema burocrático existente e o gerencial, em implantação”.

A pactuação dos contratos de gestão fortalecia o controle da administração direta sobre a indireta. Para isso, o monitoramento ocorreria pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado²⁸.

Até 2002 nenhum contrato de gestão havia sido assinado. Os avanços mais significativos da primeira gestão de Jarbas foram referentes à experimentação de processo de planejamento, a criação da Escola de Governo, a criação de premiação para melhores práticas e a formação de gestores públicos sob a perspectiva do *New Public Management*. Para Joaquim Castro de Oliveira a Escola de Governo foi fator fundamental e particular da experiência pernambucana:

²⁷ Decreto nº 22.730, de 18 de outubro de 2000.

²⁸ Para a efetividade do monitoramento o Decreto nº 23.445 de 2001 regulamentou um modelo básico dos contratos e de seus elementos, como por exemplo, os tipos de indicadores

“Foi importantíssimo conseguir pessoas qualificadas para a nova proposta de gestão, no PROGESTÃO, e a criação da Escola de Governo. Nesse caso foi inovador, porque as experiências governamentais relatam criação de uma fundação e nós aproveitamos a estrutura da universidade estadual. Utilizar a Universidade Estadual, que fica sediada na capital administrativa, é uma particularidade daqui. Todos os gestores envolvidos na reforma eram professores da Escola de Governo.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

Também junto ao programa, é criado um Conselho Consultivo e um Grupo de Trabalho. O Conselho Consultivo era composto por representantes do Governo Estadual, do meio acadêmico, do meio empresarial, do meio jornalístico e do Ministério Público, e tinha como responsabilidade orientar o trabalho de modernização gerencial, sugerir adoções de novas tecnologias de gestão, e acompanhar e avaliar a implementação do programa nas organizações públicas. O Presidente do Conselho era escolhido por seus representantes, todos com mandatos de 2 (dois) anos e tinham que se reunir pelo menos uma vez por semestre, para poderem acompanhar e avaliar o progresso do PROGESTÃO nas organizações públicas.

O Grupo Executivo de Trabalho era constituído por servidores da Secretaria de Administração e Reforma do Estado responsáveis pela execução do PROGESTÃO. O Secretário Adjunto de Administração e Reforma do Estado foi o coordenador desse grupo de trabalho.

Conforme relato de Maurício Romão, por encontrar uma equipe precária ele precisou montar uma equipe que era oriunda especialmente da Petrobras e da Caixa Econômica Federal. Essa equipe em primeiro momento causou problemas de relações pessoais na organização por conta da diferença de salário entre eles e os servidores do Estado. No entanto, para o ex-secretário era melhor montar a equipe do que não entregar um projeto, argumentando ser por escassez de pessoal.

Segundo relato de Joaquim Castro de Oliveira:

“Foram 4 pessoas da Petrobras que a gente conheceu no Governo Federal. Acássio tava lá, da equipe da Petrobras, eu vim

para o governo em 1999, ele trouxe o Maurício Cruz, o Wesley que era coordenador da Escola de Governo e também engenheiro da Petrobrás. Na minha equipe tinha gente da Petrobras e da Caixa Econômica.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

O funcionamento do PROGESTÃO ocorreria de forma centralizada via a SARE. A equipe do Grupo Executivo deveria gerenciar a implementação do PROGESTÃO por meio de uma Rede Pernambucana de Gestores Públicos. A Rede era formada por integrantes indicados das organizações aderentes ao programa, e estes, por sua vez, formavam Núcleos Internos do Programa em suas organizações. O objetivo da Rede e dos Núcleos era gerar multiplicadores das ideias e propostas dentro de suas organizações. Além disso, ao Grupo Executivo coube a responsabilidade de efetivar o planejamento estratégico das organizações, com o objetivo de firmar os contratos de gestão.

Dessa forma, o Grupo Executivo deveria, por um lado, promover a adesão das organizações públicas ao Programa, realizando articulação entre os atores e o fomento das ações de modernização e a avaliação do cumprimento dos compromissos assumidos pelas organizações, e por outro lado, ser responsabilizado pelos resultados do programa nas organizações estaduais.

Para atingir os objetivos do programa há uma estratégia de implementação para a adesão das organizações por meio da celebração de um Termo de Adesão. A estratégia contemplava as seguintes ações: 1) Auto-avaliação da organização, por meio de critérios de excelência de gestão pública; 2) Em decorrência da auto-avaliação, elaboração de um plano de melhoria da gestão, promovendo seu acompanhamento e avaliação dos resultados; 3) indicação de um representante para compor a Rede Pernambucana de Gestores Públicos, atuando como articulador entre o PROGESTÃO e sua instituição, que era devidamente capacitado para este fim; 4) Instituição, em cada órgão, de um Núcleo Interno do Programa, com representantes da própria organização, atuando como multiplicadores; e 5) Efetivação do processo de planejamento estratégico com a finalidade de firmar contratos de gestão junto ao Governo do Estado.

O programa foi inspirado nas experiências federais do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP) e dos Programas de Qualidade e de Desburocratização do Governo Federal. Particularmente uns dos programas de qualidade da administração pública federal, o Prêmio de Qualidade do Governo Federal, foi utilizado com referencial de critérios para a implementação do programa.

No entanto, parece que o PROGESTÃO foi sendo desenhado aos poucos, sem nenhuma proposta concreta e pronta sobre o trabalho de modernização da gestão. Segundo relato de Joaquim Castro de Oliveira “passamos a aderir ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Governo Federal, e então a gente casou uma coisa com a outra, foi casando as ideias”.

O PROGESTÃO tinha como linha de atuação as decisões e orientações oriundas do Plano de Governo e Políticas Públicas, do Plano Diretor de Reforma do Estado de Pernambuco e as ações normativas do programa de ajuste fiscal do governo.

Através desses referenciais normativos o programa atuava desenvolvendo o planejamento estratégico dos órgãos públicos, de forma individual, e de maneira sistêmica a avaliação da organização por critérios de excelência. Esses critérios estavam alinhados com o referencial dado pelos programas de qualidade do governo federal e circundavam os temas de liderança, planejamento estratégico, foco no cliente, informação e análise, gestão de processos, gestão de pessoas e resultados.

Os dirigentes das organizações que aderiam ao programa tinham como principais responsabilidades atender as orientações de trabalho e as regras ou diretrizes de ação do PROGESTÃO²⁹. Para isso todas as organizações precisavam criar um

²⁹ Eram de responsabilidade do dirigente da organização as seguintes ações:

“...

1. Atender aos objetivos e as diretrizes do PROGESTÃO [apresentadas no *Termo de Referência de adesão*].
2. Definir e estruturar um Comitê Gestor das Ações da Qualidade.
3. Implementar o processo de melhoria contínua da Gestão, fundamentado no binômio avaliar - agir, que corresponde a:
 - Promover a elaboração do Plano Estratégico;

Comitê Gestor das Ações da Qualidade dentro de sua organização, promover a elaboração do Plano Estratégico, realizar auto-avaliação anual da gestão e pesquisas de satisfação junto aos seus usuários, elaborar um Plano de Melhoria

-
- Proceder a auto-avaliação anual da gestão, preconizada pelo instrumento de Auto-Avaliação da Gestão Pública do PROGESTÃO.
 - Realizar pesquisa sistemática de satisfação junto aos seus usuários, observando parâmetros fixados pelo PROGESTÃO.
 - Elaborar, anualmente, em decorrência da auto-avaliação da gestão, o Plano de Melhoria da Gestão - PMG;
 - Elaborar, anualmente, o Programa de Desburocratização;
 - Promover a educação e o treinamento dos servidores para a criação do ambiente de aprendizagem e mudança pela qualidade e para execução das metas dispostas no PMG;
 - Promover a execução do Plano Estratégico, do Plano de Melhoria de Gestão e do Programa de Desburocratização e acompanhar os seus resultados;
4. Realizar a correção e a atualização do Planos Estratégico, de Melhoria da Gestão e de Desburocratização, de forma a eliminar as causas das diferenças entre metas e resultados e a incrementar mecanismos que tornem cada vez mais eficiente e eficaz o processo de melhoria implementado.
 5. Manter a Coordenação do PROGESTÃO informada a respeito do andamento das ações do programa de melhoria da gestão da organização.
 6. Adotar as práticas da colaboração institucional e da troca de experiências ("benchmarking") com outros órgãos e entidades públicas.
 7. Dar ampla divulgação à participação da organização no PROGESTÃO utilizando suas logomarcas no material técnico e de divulgação das ações do programa interno.
 8. Descentralização das ações com coordenação estratégica centralizada.
 9. Compromisso formal dos órgãos e das entidades públicas com ações de melhoria da gestão.
 10. Compatibilização entre as políticas de reestruturação organizacional e as de transformação gerencial, segundo os propósitos mais gerais do Plano Diretor da Reforma do Estado.
 11. Comparação entre os resultados de Qualidade e Participação alcançados pelas organizações públicas participantes do PROGESTÃO e outros Programas de Qualidade.
 12. Direcionamento das ações para as atividades-fim das organizações, objetivando atingir diretamente o cliente.
 13. Visibilidade e seletividade.
 14. Produção de resultados com redução de custos.
 15. Reconhecimento e premiação de organizações públicas que demonstrarem destacado desempenho institucional.
- ..." (CARVALHO FILHO, 1999: 11, *inclusão nossa*)

da Gestão – PMG, implementar um Programa de Desburocratização e promover a capacitação de seus servidores.

Cada Comitê Gestor das Ações de Qualidade ficou responsável pela formação do núcleo setorial de sua organização responsável por representar e informar seu corpo diretivo dos trabalhos internos e apoiar o programa PROGESTÃO.

Esse método de trabalho permitia que as organizações e seus servidores atuassem de forma particularizada e de acordo com sua realidade, e que também estivessem intimamente ligadas a uma coordenação central de definições e orientações de métodos de gestão.

A relação da definição do planejamento estratégico com o resultado da avaliação da organização fortalecia e instrumentalizava a Secretaria de Administração e Reforma do Estado para a negociação de metas e pactuação de desempenho.

A Lei n 11.292, de 22 de dezembro de 1995 institui e regulamenta a relação contratual entre as entidades indiretas do Poder Executivo Estadual e o Governador do Estado, com interveniência da respectiva Secretaria vinculante. No dispositivo legal há ligação do instrumento contratual com os planos governamentais, com ênfase para o plano plurianual, qualificando as atividades e projetos e pactuando metas para medição do desempenho das entidades.

“Art. 2º - Contrato de gestão ou contrato-programa e o instrumento jurídico formal que define e especifica as atividades, projetos e ações que uma entidade estatal deve executar visando o cumprimento das diretrizes, medidas e planos governamentais, com ênfase para o plano plurianual, qualificando metas, definindo sistemas, orientando processos operacionais e estabelecendo mecanismo de monitoração e controle do desempenho empresarial de cada entidade.” (PERNAMBUCO, 1995)

A relação contratual prevê como início a aplicação de métodos de planejamento e como contrapartida, o controle baseado na pactuação expressa no contrato. Há expressado a preocupação com controle governamental das metas pactuadas (incisos I, III e V do art. 3º), sua interligação com outros instrumentos de gestão governamental (incisos I, III e IV do art. 3º e art. 7º) e o desdobramento das

grandes metas e objetivos governamentais (inciso I e II do art. 3º), conforme segue o artigo 3º da referida lei:

“Art. 3º Constituem-se objetivos fundamentais que devem ser atendidos pela aplicação do modelo de planejamento e controle baseado nos contratos de gestão;

I - estabelecer as diretrizes, metas e ações, com a respectiva quantificação física e financeira, que devem ser atendidas e realizadas pelas entidades estatais, no sentido do cumprimento de suas competências, objeto e finalidades, consoante as normas do Plano Plurianual do seu período de vigência e demais programas governamentais;

II - detalhar e pormenorizar as atividades, metas, projetos e programas a cargo da estatal, para expresse referendo do Governador do Estado;

III - condicionar e incentivar a elaboração e o desenvolvimento de instrumentos de planejamento, programação e orçamentação, inclusive para fins de supervisão e controle por parte dos órgãos vinculantes das entidades estatais;

IV - promover e viabilizar a execução de medidas voltadas a racionalização e redução de custos e despesas administrativas, inclusive de pessoal;

V - aperfeiçoar e desenvolver os instrumentos e recursos de controle governamental da atuação das entidades estatais.

[...]

Art. 7º Os contratos de gestão devem ser celebrados com prazos de vigência de até dois anos, situação em que considerar-se-ão automaticamente extintos, não cabendo prorrogação ou aditamento após o seu prazo de encerramento.

§ 1º Os prazos de duração dos contratos de gestão devem coincidir, de preferência, com a respectiva vigência parcial do Plano Plurianual a que ele se refere.

...” (PERNAMBUCO, 1995)

Por conta da vinculação dos contratos de gestão com os programas estabelecidos no plano plurianual e a possibilidade de transferência de recursos públicos (*caput* Art. 4º) para o desempenho e custeio das atividades previstas nos contratos, a Secretaria de Planejamento tornou-se, naquele momento, o ator da política de contratualização, supervisionando os termos de execução do contrato. As demais Secretarias de Estado também são convocadas a participar dos processos como

forma de não se eximirem das responsabilidades mútuas e compartilhadas para prestação de serviços que possam depender de ações conjuntas.

“Art. 4º - ...

§ 1º Os termos de referência de execução e o correspondente contrato de gestão serão elaborados por cada entidade estatal, em conjunto e sob supervisão da respectiva Secretaria vinculada e da Secretaria de Planejamento.

§ 2º Também deverão participar do processo preparatório destinado a definição dos parâmetros, dos conteúdos e das cláusulas do contrato de gestão todas as Secretarias de Estado, órgãos e equiparados e outras entidades estatais que, direta ou indiretamente, devam atuar em conjunto ou em articulação para fins do cumprimento das metas, atividades e objetivos definidos no correspondente plano de ação, monitoração e avaliação do desempenho organizacional da entidade contratada.” (PERNAMBUCO, 1995)

Em 2001, já no mandato de Jarbas Vasconcelos, com a regulamentação da Lei pelo Decreto nº 23.445, de 02 de agosto de 2001, a Secretaria de Planejamento é deslocada do processo. Passa a gerir a política de contratualização a Secretaria de Administração e Reforma do Estado.

“Art. 5º Constituem-se em objetivos fundamentais que devem ser atendidos pelo modelo de planejamento e controle em que se baseiam os contratos de gestão:

[...]

III - desenvolver instrumentos de planejamento e controle que possibilitem a monitorização das diretrizes, metas e ações pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado - SARE, através do Programa de Modernização da Gestão Pública - PROGESTÃO, no sentido de, tanto subsidiar a contratada quanto a correções de desvios porventura surgidos ao longo da execução do contrato, como também facilitar os futuros trabalhos de avaliação a serem levados a termo pelo Comitê Temático.

...” (PERNAMBUCO, 2001)

Em 1995 se previu que a Comissão de controle das Entidades Estatais – CEST, deveria apreciar os trabalhos realizados para pactuação dos contratos de gestão e encaminhar de forma final para assinatura do Governador.

“Art. 4º - ...

§ 3º Competira a Comissão de controle das Entidades Estatais - CEST, com base em decisão do seu colegiado, apreciar, ajustar e encaminhar os contratos de gestão para decisão e assinatura do Governador do Estado e demais partes intervenientes.

[...]

Art. 8º A execução do contrato de gestão será acompanhada a monitorada pela apresentação ao Governador do Estado, através da Comissão de Controle das Entidades Estatais - CEST, de relatórios periódicos informativos dos dados e estatísticas de desempenho operacional, financeiro e administrativo, analisados comparativamente com as diretrizes e metas fixadas no instrumento contratual.

...” (PERNAMBUCO, 1995)

No mandato de Jarbas, a CEST foi substituída pela Comissão Diretora de Reforma do Estado.

“Art. 6º Poderão celebrar contratos de gestão com o Governo do Estado os órgãos e entidades, controlados direta ou indiretamente pelo Poder Executivo, que dependam ou não de transferências de recursos do Tesouro para o desempenho e custeio de suas atividades.

§ 1º Os contratos de gestão serão elaborados por cada órgão ou entidade, com o apoio do PROGESTÃO.

§ 2º Competirá à Comissão Diretora de Reforma do Estado - CDRE, através de Resolução do seu Colegiado, apreciar, ajustar e encaminhar os contratos de gestão para assinatura do Governador do Estado e demais partes intervenientes.

[...]

Art. 15 O relatório final de execução do contrato de gestão, apresentado pela contratada no prazo de 60 (sessenta) dias após o encerramento de sua vigência, explicitará os resultados alcançados a partir da apresentação dos valores obtidos em seus indicadores, destacando tendências e referenciais comparativos, tudo à luz da missão, visão, valores, metas, diretrizes, programas e projetos de ação a que se comprometeu implementar, devendo vir acompanhado dos seguintes instrumentos:

I - avaliação do desempenho quanto ao cumprimento das metas acordadas;

II - demonstrativos contábeis devidamente auditados;

III - os relatórios da diretoria sobre as atividades desenvolvidas;

IV - pareceres e relatórios do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, bem como da auditoria externa independente, caso exigível.

§ 1º O relatório final citado no caput desse artigo será apreciado pelo Comitê Temático, que emitirá Nota Técnica com posicionamento acerca do desempenho alcançado pela contratada e a remeterá ao Governador do Estado.

...” (PERNAMBUCO, 2001)

Outra observação importante a se constar é a existência de cláusulas obrigatórias nos contratos que regem sobre o controle, o detalhamento das metas, e seu alinhamento com o plano plurianual, já prevista na lei, em 1995:

“Art. 6º - ...

III - a definição da amplitude da extensão dos controle finalístico, operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e de administração de pessoal exercidos pelo Poder Executivo, contratante;

[...]

V - a reprodução, descrição e detalhamento das metas, diretrizes, programas e projeto de ação enunciados pelo Plano Plurianual e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias;

VI - os elos e interligações de articulação, cooperação e conjugação de esforços entre a entidade estatal e outros órgãos e entre integrantes da Administração Pública Estadual ou de outra esfera do governo;

VII - a quantificação física das metas, objetivos, referências e padrões de desempenho das atividades programadas para execução pela entidade, consoante as diretrizes e planos governamentais;

VIII - o cronograma físico-financeiro de aplicação de recurso para investimentos e custeio, com o detalhamento e especificação dos programas e projetos de ação e do volume necessário de transferências do Tesouro consoante as metas fixadas;

IX - a enunciação e descrição das principais obrigações que a entidade estatal deve realizar perante o respectivo órgão de supervisão e controle do Poder Executivo, no sentido do acompanhamento e monitoração do cumprimento das diretrizes e metas fixada pelo contrato de gestão;

[...]

XI - os compromissos, metas e medidas para o aumento da receita própria e para a auto-sustentação da estatal, bem como para a redução das despesas administrativas, de pessoal e de custeio que devam ser implementadas pela entidade;

XII - as condições para transferências e repasses de recursos do Tesouro em favor da entidade estatal consoante as metas, objetivos e padrões de desempenho estabelecidos no instrumento contratual;

XIII - as cláusulas penais, de restrição ou redução de transferências do Tesouro para a entidade, na hipótese de metas e objetivos referentes a:

a) aplicação integral das normas e regulamentos de pessoal;

b) racionalização e redução de despesas administrativas e de custeio;

c) atingimento dos percentuais mínimos de desempenho e produtividade, consoante a qualificação e o cronograma de execução dos programas e projetos de ação sob responsabilidade de estatal;

d) consequências da má aplicação das verbas concedidas e transferidas.

XIV - os deveres e responsabilidade dos administradores no cumprimento das cláusulas e condições do contrato de gestão;

XV - o prazo de vigência do contrato;

XVI - as condições e objeto para aditamento;

XVII - as hipóteses de rescisão do contrato.

...” (PERNAMBUCO, 1995).

Em 2001, o Decreto assegurou estas normas legais e adicionou elementos obrigatórios no contrato, como os tipos de indicadores previstos.

“Art. 10 Integrarão os contratos de gestão os seguintes elementos e documentos técnicos:

I - o instrumento de contrato de gestão em si;

II - o regimento interno e o estatuto social;

III - os dados cadastrais, físicos, financeiros e de pessoal da entidade;

IV - a descrição das diretrizes e objetivos gerais e específicos das ações de governo para a área de respectiva competência;

V - os indicadores de desempenho dos resultados da gestão:

a) relativos aos clientes e aos mercados; financeiros;

c) relativos às pessoas;

d) relativos aos fornecedores;

e) dos processos relativos ao produto;

f) relativos à sociedade;

g) dos processos de apoio e organizacionais.

VI - a descrição e detalhamento das metas e respectivos indicadores com seus referenciais comparativos e faixas de controle;

VII - as fórmulas e critérios de cálculo dos indicadores;

VIII - os quadros gerais de metas fixadas, respectivos planos de ação, prazos e responsáveis pela execução;

IX - o glossário dos indicadores.

..." (PERNAMBUCO, 2001)

Outra inovação foi garantir que os servidores capacitados pela Escola de Governo participassem do processo de contratualização em sua secretaria, conforme consta no Decreto:

"Art. 13 A execução do contrato de gestão será monitorada pelo Comitê Temático, através de relatórios trimestrais apresentados pela contratada, e que bem evidenciem o estágio de implementação das metas acordadas no instrumento contratual.

Parágrafo único. O Comitê Temático será composto pela SARE, que o coordenará, pela SEFAZ, Secretaria vinculante, ARPE e contratada, que terá por finalidade avaliar o relatório de desempenho e emitir Nota Técnica a ser encaminhada ao Governador do Estado, dando-lhe assim ciência quanto à desenvoltura da contratada na execução do contrato de gestão.

..." (PERNAMBUCO, 2001)

Outro fator importante regulamentado pelo Decreto é o sistema de consequência da contratualização. Conforme consta:

"Art. 16 A análise crítica global do desempenho da contratada terá como resultado uma média ponderada, que levará em conta um esquema de pesos aplicados sobre os indicadores elencados no

inciso V do art. 10 deste Decreto, variando de acordo com as especificidades de cada instituição, aplicando-se, a partir da média obtida, o Sistema de Consequências.

I - os órgãos e entidades terão que atingir o mínimo de 60% (sessenta por cento) na avaliação global das metas acordadas;

II - os órgãos e entidades poderão estabelecer, para seus servidores em efetivo exercício, gratificação de desempenho por participação nos resultados, como premiação pelo alcance de 5 (cinco) pontos em cada meta, e de no mínimo 80% (oitenta por cento) da avaliação global das metas acordadas, sempre no mês subsequente ao da avaliação do relatório final, e mediante sistema de avaliação de desempenho individual;

§ 1º Em relação às consequências para a instituição contratada, deverão estar explicitadas no contrato de gestão as premiações a serem concedidas.

§ 2º Da mesma forma, deverão também estar explicitadas as premiações que contemplem o esforço do corpo funcional da instituição para o alcance dos valores dos indicadores do desempenho institucional.

Art. 17 O insucesso de comprovada responsabilidade da instituição no alcance dos valores dos indicadores de seu desempenho trará como consequência o afastamento da diretoria que celebrou com o Governo do Estado o contrato de gestão, além de, quando cabível, as penalidades previstas neste Decreto.

§ 1º Não se aplica o disposto no caput deste artigo quando devidamente comprovado, pela diretoria da entidade, que o insucesso resultou do não cumprimento do acordado por parte do contratante.

§ 2º Comprovado que a causa do insucesso ocorreu por negligência ou inadimplência por parte do contratante, será o *agent* público responsável representado pela parte prejudicada, junto à autoridade superior daquele, a qual procederá administrativamente.

Conforme observa, cria-se vinculado ao contrato de gestão uma premiação e bonificação pelo cumprimento das metas estipuladas, ao mesmo tempo, em caso de insucesso do que foi pactuado, há o afastamento da diretoria da organização contratualizada.

De forma particularizada, os contratos de gestão assegurariam que o planejamento estratégico das organizações fosse efetivamente executado e promoveriam a melhoria da organização nos critérios de excelência. De forma

central, os contratos também permitiriam a pactuação de medidas e ações de nível central, como de desburocratização e de gestão de recursos humanos³⁰.

As medidas e ações do contrato eram definidas por indicadores e metas que expressassem os objetivos, desempenho e resultados da organização. Os indicadores do contrato de gestão refletiriam o desempenho e padrão de atendimento da organização ou a satisfação do cliente/cidadão, de forma a assegurar as mudanças projetadas pelo projeto reformista.

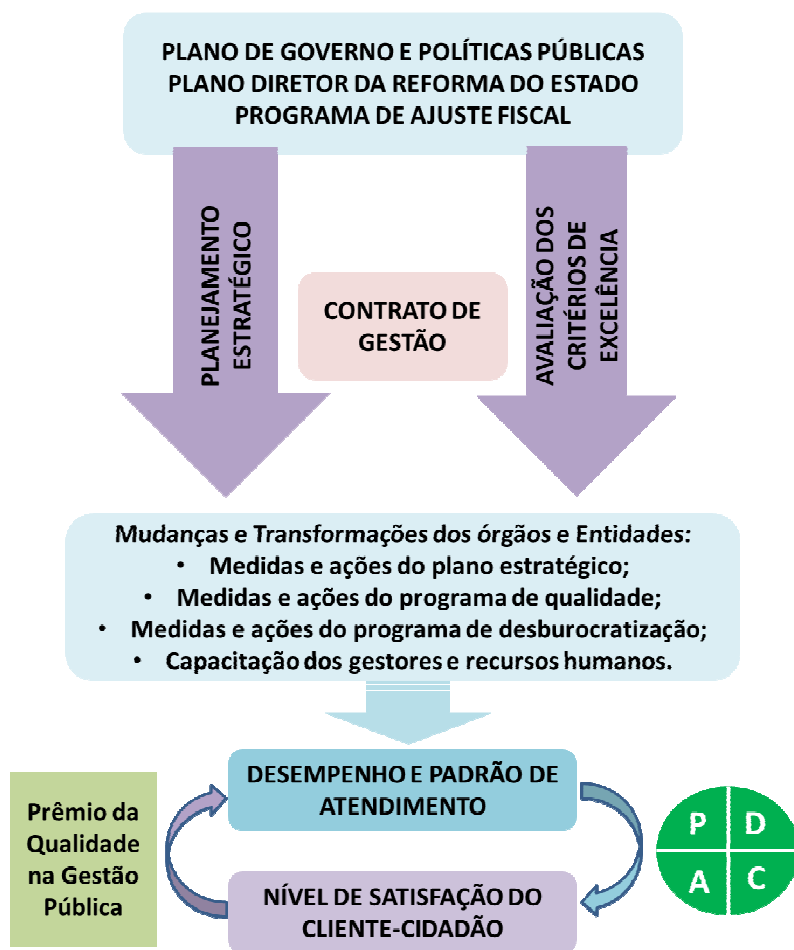
Os contratos permitiam que os objetivos do PROGESTÃO fossem cumpridos, acompanhados e avaliados pelas organizações aderentes. Além disso, eram os instrumentos que consolidavam as orientações das ideias reformistas pela integração do planejamento estratégico e da avaliação de qualidade.

Nesse novo cenário, os contratos de gestão e seus indicadores de desempenho representavam as ferramentas de construção do modelo de administração pública gerencial em Pernambuco. Junto com o modelo contratual é fechado o ciclo de melhorias da administração pública estadual. O ciclo se finaliza com a ação para melhoria da gestão, com um processo de *benchmark* buscando elevar o desempenho das organizações. Firmar-se-iam, assim, os contratos de gestão com a administração indireta, de duração não superior a 24 meses, e a própria organização, com seus servidores da Rede Pernambucana, monitoria seus resultados. No entanto, segundo Pernambuco (2004a), os primeiros contratos só foram firmados com início da vigência em 2004.

De maneira a fechar o ciclo da gestão do contrato de gestão e como incentivo ao seu cumprimento, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Administração e Reforma do Estado instituiu um Prêmio da Qualidade na Gestão Pública. O desenho do processo pode ser conferido abaixo:

³⁰ No primeiro governo de Jarbas Vasconcelos foi regulamentada a Lei nº 11.292, de 22 de dezembro de 1995, que instituiu e normatizou os Contratos de Gestão na Administração Pública Estadual. Sua regulamentação deu-se pela publicação do Decreto nº 23.445, de 02 de agosto de 2001.

Quadro 4: Visão Geral dos Componentes do PROGESTÃO



Fonte: Carvalho Filho, 1999

O prêmio é criado com o objetivo de estimular e orientar as organizações na avaliação e acompanhamento de seu desempenho e de reconhecer a organização que conseguiu implementar um modelo de gestão institucional voltado para resultados e para a satisfação de seus clientes/cidadãos.

Indo além, o prêmio do governo de Pernambuco tinha uma visão ainda maior, sua pretensão era de também estimular o reconhecimento da gestão pública estadual em nível federal:

“[...] o Prêmio Pernambucano da Qualidade na Gestão Pública deve constituir um passo das organizações públicas pernambucanas no sentido de se candidatarem e concorrem ao PQGF — Prêmio Qualidade do Governo Federal, que foi instituído

em 03 de março de 1998 pelo QPAP - Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, como instrumento de estímulo e reconhecimento das organizações engajadas em atividades de melhoria na prestação dos serviços públicos.

Constituiu-se o QPAP num sistema de premiação intermediário ao Prêmio Nacional da Qualidade — com escala de pontuação de zero a quinhentos pontos, alinhado com os seus princípios e conceitos principais.” (CARVALHO FILHO, 1999: 15)

O projeto reformista do Estado de Pernambuco também atuou no eixo de desenvolvimento dos recursos humanos. Neste eixo destaca-se o projeto de Valorização do Servidor que estava sedimentado na ideia de capacitação e promoção do servidor como multiplicador dos ideários reformistas como garantia de implementação de uma administração pública gerencial.

O projeto contemplava ações e resultados que impactavam diretamente na vida do servidor público e na sua relação com a máquina burocrática. Tinha como ações a implantação do Instituto de Recursos Humanos - IRH, a estruturação da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPE, a elaboração de um Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado de Pernambuco - SASSEPE, a estruturação de uma Escola de Governo e o recadastramento do servidor público na base de dados da administração.

As principais ações desse eixo reformista foram a implantação do Instituto de Recursos Humanos – IRH e a estruturação da Escola de Governo, em 2001. A Escola de Governo foi o instrumento utilizado para formação de um quadro de dirigentes e gestores comprometidos e capazes de promover a reforma gerencial do governo de Pernambuco. A definição do modelo de escola de governo ocorreu depois da realização de visitas técnicas a diversos outros Estados que também tinham a experiência de capacitação de corpo diretivo³¹.

No governo de Pernambuco optou-se por estruturar uma Escola de Governo dentro da Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco (FCAP) da

³¹ De acordo com OLIVEIRA (1999) foram realizadas diversas visitas técnicas em Escolas de Governos dos estados da Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais e São Paulo.

Universidade do Estado de Pernambuco – UPE. A Escola de Governo integra a Faculdade sob a forma de coordenadoria administrativa.

Há na estrutura da Escola de Governo um Conselho de Administração que é presidido pelo titular da Secretaria de Estado. Este Conselho é composto por representantes do Instituto de Recursos Humanos, da Secretaria de Administração e Reforma do Estado, do órgão central de Recursos Humanos do Estado, dos professores da Escola de Governo, dos alunos da Escola de Governo e da entidade de classe dos servidores públicos.

A Escola tinha como propósito dotar os servidores de capacidade gerencial com o objetivo de munir as organizações de recursos humanos com conhecimento e habilidades para que assim pudesse melhorar o desempenho delas. Em sua criação, era esperado que a Escola de Governo formasse quadro de pessoal capacitado e distinto, capaz de criar uma carreira de servidores especialistas em políticas públicas, em gestão pública, em modernização institucional e de nível intermediário, técnicos em administração pública. (OLIVEIRA, 1999)

Nesse sentido, a Escola de Governo formava servidores do poder executivo municipal ou estadual, em especial ocupantes de função gratificada (cargo em comissão), de função de direção, responsáveis pela formulação de políticas públicas e Secretários de Estado. Também havia a possibilidade de participação de cidadãos interessados.

Já o Instituto de Recursos Humanos – IRH, autarquia criada em 2000 e vinculada à Secretaria de Administração e Reforma do Estado, tem como principal função a seleção, treinamento, aperfeiçoamento e alocação dos servidores públicos estaduais nas organizações, conforme a necessidade de força de trabalho do Estado. É uma organização que busca otimizar a gestão dos recursos humanos do Estado, em seu poder direto e indireto. Essa organização também é a responsável pelo Sistema de Assistência à Saúde (SASSEPE).

O relatório do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2002a), sobre o último ano do primeiro governo de Jarbas do período 1999 à 2002, avalia que a reforma implantada em 1999 teve continuidade até o fim do mandato. No entanto, alerta que alguns problemas colocaram em risco o processo, como por exemplo, o quadro de pessoal escasso e desqualificado para trabalhar com atividades regulatórias e a dependência de recursos do Estado das atividades exercidas pelo terceiro setor.

Em complemento, segundo a avaliação de Maurício Romão, o desenvolvimento do planejamento estratégico nas organizações é premissa para que o Estado possa contratualizar. As organizações precisam saber o que fazer, como fazer e quais objetivos pretendem alcançar. Segundo ele, o contato com as organizações (para a realização do contrato de gestão) deveria ocorrer após a elaboração do Planejamento Estratégico, que pressupõe participação de todos os servidores e tem como mérito o fato de que a organização, assim, pode descobrir sua identidade e personalidade.

Por conta desse cenário, foi no segundo ciclo a mudança mais radical do governo. O marco foi a publicação de lei complementar³² reestruturando novamente o aparelho do Estado no segundo mandato de Jarbas Vasconcelos e regulamentando a pactuação de contratos de gestão entre as organizações estaduais.

2.2. O segundo ciclo reformista (2003 – 2006)

O segundo governo Jarbas significou o amadurecimento da experiência de pactuação de desempenho, com o avanço da experiência com as organizações da administração direta e a institucionalização das práticas de planejamento estratégico e da contratualização. Por conta dos diversos e novos instrumentos legais oficializados e desenvolvidos com o aprofundamento da relação entre os

³² Lei Complementar nº 049, de 31 de janeiro de 2003.

servidores públicos, podemos caracterizar este momento como o segundo ciclo reformista.

O Segundo Ciclo de Reforma do Estado tem 2003 como marco legal. É o segundo mandato do Governador Jarbas e, também, é o ano de publicação pela Assembleia Legislativa da Lei Complementar n. 049, que reestrutura a composição macro-organizacional, institui a relação contratual entre os órgãos públicos e dispõe sobre as áreas de atuação e o funcionamento do Poder Executivo.

A proposta do Projeto de Lei Complementar foi enviada à Assembleia Legislativa pelo Executivo contendo uma visão de Estado centrado na formulação, coordenação e regulação das políticas públicas e seus serviços.

A visão expressa pelo Governador implicaria em admitir que o governo se tornasse prioritariamente coordenador e gestor das políticas públicas, em oposição a um governo prestador direto de serviços. Para tanto, meios eram necessários para uma gestão de integração e coordenação das políticas, programas e projetos governamentais. A reestruturação organizacional tinha como objetivo dar continuidade à agenda fiscal do primeiro governo de Jarbas e garantir o uso mais racional dos recursos e alinhamento das ações. Na mesma proposta foi desenhada a necessidade de relação contratual entre os órgãos da administração pública, avançando na política de gestão. Esse foi o meio desenhado para privilegiar a gestão para resultados, um modelo de divisão das funções políticas e estratégicas daquelas de execução, implementando um modelo de monitoramento e avaliação das ações governamentais. (WEST, 2003).

As principais inovações oriundas da Lei Complementar foram: (i) definição das áreas exclusivas e não exclusivas de atuação do poder executivo; (ii) descentralização na prestação de serviços por meio de municipalização e de publicização; (iii) a vedação de cessão de servidores de carreira exclusiva do Estado; (iv) previsão de novas tecnologias de gestão (planejamento estratégico, contratos de gestão e monitoramento de resultados); (v) instituição dos programas

Governo Digital, Controle e Redução de Despesas com Custeio e Controle das Despesas com Pessoal para modernização da administração pública; e por fim, a criação, no nível de deliberação, do Conselho Deliberativo de Políticas e Gestão Públicas para realização da coordenação estratégica do Governo, composto por três câmaras, a saber, Câmara Político-Institucional, de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Social. (PERNAMBUCO, 2003a).

No âmbito desse trabalho a maior importância desse ciclo foi a construção da relação contratual entre os órgãos do setor público e a criação de um nível deliberativo para coordenar as regras, processos e consequências desse novo contexto de gestão por resultados.

Segundo a avaliação do ex-secretário, Maurício Romão, a Contratualização apresenta 3 grandes aspectos:

“O primeiro aspecto é o da legislação e normas, que precisa estar fechado e publicado para responsabilizar os atores e dar início ao projeto. O segundo tem a ver com a vendagem do projeto para a máquina pública, dirigentes e servidores precisam entender a necessidade e a importância dessa política de gestão. O terceiro tem a ver com os feitos ou resultado dessa política para o Estado.”
(entrevista realizada em janeiro de 2011)

Nesse ponto o ex-secretário de Administração e Reforma do Estado elogia o modelo de Minas e afirma que Pernambuco, apesar de ter sido o primeiro Estado a ter seguido a reforma nos moldes do ideário do governo Federal, não avançou no terceiro aspecto. Citou como exemplo a remuneração variável:

“A grande questão da contratualização é: como retornar aos servidores os feitos cumpridos. O argumento tem que ser que “se cumprir as metas, os resultados voltam para você mesmo”.
(entrevista realizada em janeiro de 2011)

Segundo ele, Pernambuco conseguiu implementar um Prêmio que movimentava a máquina burocrática, mas que não envolvia, como de se esperar. O envolvimento e a facilidade de “compra” da contratualização pela máquina seriam muito mais fáceis com a implicação de vantagem salarial.

O ex-secretário ainda expandiu a explicação ao dividir esse aspecto em duas vantagens: as materiais, como a remuneração por cumprimento das metas e prêmios, e as não materiais, como o ganho das organizações com a melhora do planejamento.

Para isso, a composição macro-governamental foi definida numa divisão da estrutura administrativa em núcleo estratégico, núcleo de apoio, núcleo de deliberação e núcleo tático. Diferente do desenho organizacional do primeiro mandato, estruturado por sistemas, esses núcleos formam o que a lei denomina de administração centralizada. Do outro lado, ficam as empresas, fundações, autarquias, denominadas de administração descentralizada. No conceito definido pelo Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995, na administração pública federal, o que o governo de Pernambuco denominou de administração centralizada é conceituado como núcleo estratégico.

No caso específico de Pernambuco, há a preferência de denominar-se núcleo estratégico o *core* dos dirigentes e organizações que tem funções de coordenação e assessoramento em nível central, como por exemplo, o Governador, Vice-Governador, Secretários de Estado e Procurador Geral.

O núcleo estratégico é responsável pela definição da visão e princípios da Reforma do Estado. Neste nível, ainda se encontram dois órgãos colegiados vinculados: a Comissão Diretora da Reforma do Estado e a Câmara de Desenvolvimento Político-Institucional, que será denominada de núcleo deliberativo.

Segundo Carvalho Filho (1999) ao Núcleo Estratégico de Governo, sobre a Reforma do Estado, caberia as seguintes atividades: “Definição e Coordenação da Execução das Políticas Públicas; Planejamento e Coordenação da Estratégia de Governo, Condução dos Assuntos de Estado, Relacionamento e Integração com os Poderes Legislativo e Judiciário, Gestão dos Efetivos de Pessoal, Coordenação das Finanças e Gastos Públicos e Avaliação dos Resultados do Estado” (*idem*: 10).

De forma complementar, integra-se ao núcleo estratégico a “esfera de coordenação executiva” de responsabilidade do Vice-Governador e do Secretário de Administração e Reforma do Estado e pela equipe de especialistas denominada “grupo técnico de suporte”, apoiando a concepção da Reforma do Estado.

Nessas instâncias, encontra-se a esfera pública de deliberação, acompanhamento e supervisão global das ações da Reforma do Estado de Pernambuco. Essa esfera de deliberação é denominada de núcleo de deliberação, integram Conselho Deliberativo de Políticas e Gestão Públicas, composto pelas Câmaras de Desenvolvimento Econômico; de Desenvolvimento Politico-Institucional; e de Desenvolvimento Social, presididas pelo Governador do Estado e, em suas ausências, pelo Vice-Governador e integrada pelos titulares das Secretarias de Estado e Órgãos equivalentes.

A outra instância definida pela lei, denominada de “nível tático”, é uma importante inovação trazida pela Lei Complementar. A lei institui Secretarias Executivas dentro da estrutura da Administração Direta, sendo que uma secretaria de Estado poderá ter diversas secretarias executivas. Os Secretários Executivos ficam subordinados aos Secretários de Estado e tem o status de Secretário-Adjunto. Na concepção macro-estrutural, o nível tático do novo modelo está subordinado ao núcleo estratégico.

“De uma forma geral, este modelo estipula que as atividades finalísticas da secretaria serão exercidas pelos secretários executivos, enquanto que as atividades de apoio competem aos superintendentes. Todas as secretarias contarão com estruturas técnicas e administrativas organizadas sob a forma de superintendências, e que deverão articular-se entre si, através de grandes redes de gestão e serviços comuns, incluindo para tanto padronizações no desenho e atendimento de serviços e suprimentos comuns.” (PERNAMBUCO, 2003a: 7)

Sobre a Reforma do Estado, as ações operacionais do processo competem às Secretarias Executivas de Reforma do Estado e de Modernização da Gestão e Governo Digital, ambas subordinadas à Secretaria de Administração e Reforma do Estado. A Secretaria Executiva de Reforma do Estado tem suas ações

voltadas para concepção e modelagem de solução, e a de Modernização da Gestão e Governo Digital para operacionalização e tecnologias definidas para a intervenção organizacional.

Com esse desenho macro-organizacional definido, a partir do segundo ciclo de reforma, o projeto reformista inicia sua atuação por meio de 4 linhas de ação: Medidas Reestruturadoras, Medidas de Operacionalização, Medidas relativas a Pessoal e Medidas de Gestão do Processo de Implementação da Reforma. (WEST, 2003).

As medidas reestruturadoras constituem um grupo de ações voltadas para a reestruturação organizacional do Estado, e ficam a cargo da Secretaria de Administração e Reforma do Estado em trabalho conjunto com o nível de deliberação governamental.

As medidas de operacionalização ficam a cargo da Secretaria Executiva de Modernização da Gestão e Governo Digital, como responsável pelo Programa Governo Digital, e da Secretaria Executiva de Reforma do Estado, como responsável pelo desenvolvimento de instrumentos de gestão pública, abrangendo a contratualização na administração pública, a definição de critérios de excelência, a formulação de modelos de gestão e a implantação das redes de gestores. Nesse sentido, a Secretaria de Administração e Reforma do Estado concentra as atribuições e ações desta medida.

As medidas relativas a pessoal são uma série de ações a cargo do Instituto de Recursos Humanos para uma nova gestão de cargos e carreiras do Estado.

As medidas de gestão da Reforma constituem o plano de implementação da reforma, integrando um sistema de acompanhamento das ações, de competência do Secretário de Administração e Reforma do Estado, apoiado por um grupo técnico de suporte. Esse grupo técnico de suporte, representado por gerentes dos diversos programas oriundos da reforma, tem como uma de suas funções

acompanhar a implementação reforma administrativa por meio de reuniões de análise de indicadores de desempenho, com escore numérico.

Como descrito, o modelo de implementação da Reforma do Estado em Pernambuco seguiu no segundo governo de Jarbas um processo institucional apresentado no quadro seguinte:

Quadro 5: Referencial do modelo organizacional de implementação da Reforma.



Fonte: Adaptação de West, 2003

Conforme apresentado no quadro acima, o núcleo de deliberação, representado pela Comissão Diretora de Reforma do Estado e pela Câmara de Desenvolvimento Político Institucional, era assistido por uma esfera de coordenação executiva da Reforma. Essa esfera era representada pelos

dirigentes da Secretaria de Administração e Reforma do Estado, e esta era assistida, por sua vez, por um grupo técnico de suporte, representado pelos gestores da secretaria.

Os gestores da secretaria, ou gerentes de projetos, eram a equipe de profissionais da administração pública federal que juntou-se ao governo de Pernambuco já no primeiro governo de Jarbas.

As resoluções acordadas no núcleo de deliberação eram operacionalizadas pelas secretarias executivas da Secretaria de Administração e Reforma do Estado.

Em relação ao PROGESTÃO, o avanço é a inclusão no instrumento legal, da disposição sobre a contratualização da administração direta do Poder Executivo Estadual. Para diferenciar o modelo de contrato entre os órgãos da administração direta daquele de contratualização entre a administração direta e a administração indireta, que já era prevista legalmente, a nova legislação definiu que entre órgãos da administração direta o instrumento da política de contratualização seria denominado “termo de desempenho”.

“...

Art. 66. Os órgãos da administração direta e indireta do Estado assinarão, em prazo não superior a doze meses, com as Secretarias de Estado a que se vinculem, ouvida a Comissão Diretora de Reforma do Estado, **termos de desempenho e contratos de gestão**, com índices quantificáveis, relativos a metas com referenciais comparativos, atrelados a sistema de consequências, em função dos resultados alcançados.

§1º Os indicadores de desempenho serão fruto de processo de planejamento estratégico, coordenado pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado, em articulação com a Secretaria de Planejamento.

§2º Os resultados da execução do planejamento estratégico e dos seus indicadores quantificáveis serão monitorados através de processo coordenado pelas Secretarias de Administração e Reforma do Estado e de Planejamento.

...” (PERNAMMBUCO, 2003, grifo nosso – LEI COMPLEMENTAR)

Outra questão interessante sobre o instrumento contratual referia-se ao ponto de vista legal que representava o contrato, conforme relato de Joaquim Castro de Oliveira:

“O primeiro ponto fraco da contratualização era vinculado ao seu ponto de vista legal, já que na gestão pública você só pode fazer aquilo que está em uma norma. A referência normativa encontrava-se na Emenda Constitucional nº 19 e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas esses dois instrumentos não estavam regulamentados e até hoje não há uma regulamentação.

Buscamos a solução com a equipe da Procuradoria do Estado. Em janeiro de 1999, por meio de convocação do Governador, aprovamos uma série de medidas que incluía a questão dos contratos de gestão com a administração indireta.

Do outro lado, com a administração direta, o posicionamento da Secretaria da Fazenda estava representado pela Maria José, Subsecretária de Finanças. Ela foi franca comigo e disse: “Eu não posso concordar com a proposta de contratualização. Se a organização não cumprir a meta pactuada, a responsabilidade será da Secretaria da Fazenda que deveria passar recursos na hora certa, por exemplo. Joaquim, eu não vou me comprometer. E se não cumprir isso aí que eu vou assinar? Quem vai me cobrar é o Tribunal de Contas. E eu vou ficar como? Meu dever aqui é o de fazer o ajuste fiscal.”

Tivemos então o entendimento de que o Contrato de Gestão equivalia ao contrato administrativo da Lei nº 8.666 que regulamenta as normas para licitações e contratos na administração pública. A equivalência ocorria porque ele tem uma equiparação por falta da legislação específica sobre o assunto.” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

Conforme exposto, no segundo governo de Jarbas, para poder viabilizar a contratualização entre todas as organizações do Estado foi dado o nome de “termo de desempenho” aos contratos que deveriam ser firmados entre as organizações da administração direta. A necessidade desta alteração de nomenclatura ocorreu por conta da ausência de regulamentação da Emenda Constitucional nº 19. Segundo o próprio entrevistado, Joaquim Castro, a ausência de regulamentação, de uma equipe de apoio na estrutura federal e de financiamento para programas de reestruturação de acordo com ideários propostos pela administração federal foram fatores decisivos para proposta reformista e de contratualização do Governo de Pernambuco, atrasando o

desenvolvimento desse instrumento, diferente do que ocorreu com a reforma da previdência.

“Parte do avanço da reforma da previdência se deu porque no primeiro ano do primeiro mandato de Lula os preceitos da Emenda Constitucional foram completados. A gestão de Lula deu continuidade na equipe responsável pelo projeto da Emenda e criou uma equipe de apoio aos demais governos da União. Então a Emenda da previdência avançou independente da nossa parte. Nós apenas fizemos o dever de casa.

Outro fator importante foi que o Banco Mundial também apoiou a reforma previdenciária por meio de um programa da previdência.” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

A Secretaria Executiva de Reforma do Estado foi a responsável pela continuidade do programa PROGESTÃO, conforme relato de Joaquim Castro de Oliveira:

“A contratualização estava vinculada ao programa de modernização. Porque esta foi a estratégia adotada pelo Governo: trabalhar a política de reforma por meio de programas, e estes eram divididos em projetos.

Então o Programa de Modernização, o PROGESTÃO, tinha a contratualização como um projeto. Os demais programas da Secretaria de Administração e Reforma do Estado cuidavam da área de TI e da questão previdência.” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

Dessa forma, percebemos que a contratualização era vista como instrumento de modernização da gestão pública e como continuidade do projeto reformista do Estado. A estratégia adotada para operacionalizá-la seguia os seguintes passos: (i) sensibilização da organização; (ii) formalização da adesão da organização junto ao programa; (iii) diagnóstico organizacional; (iv) análise situacional por referências comparativas, (v) capacitação do quadro de servidores públicos; (vi) elaboração do planejamento estratégico, (vii) avaliação da organização pelos critérios de excelência da qualidade; (viii) pactuação de Termo de Compromisso ou Contrato de Gestão e (ix) implementação de um sistema de acompanhamento e monitoramento.

Percebe-se que a contratualização assumiu como premissa a necessidade de sensibilidade da máquina pública. A norma, no entanto, havia explicitada a

necessidade da relação contratual como gestão imediata da macro-estrutura governamental. Porém na política de contratualização havia poucos instrumentos de barganha e não expressava necessariamente incentivos políticos ou maior empenho do Governador, continuou sendo necessário o convencimento dos dirigentes das organizações.

Muito provavelmente, por conta do caráter facultativo instituído pela prática da equipe responsável pela contratualização, o sistema de consequências não avançou. Durante todo o período não houve penalidades por conta do cumprimento das metas pactuadas, em contra partida houve adequações das metas e indicadores.

Com a regulamentação dada pelo Decreto nº 25.346 de 2003, o PROGESTÃO iniciou seus trabalhos de modernização gerencial tendo um prazo de 24 meses para conclusão dos trabalhos. Para isso foi criada uma Gerência do Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública. Nesse tempo, o Gestor do Programa deveria alcançar uma série de metas estipuladas e coordenar as assinaturas dos contratos de gestão por um prazo não superior a 12 meses, redefinindo o prazo de duração dos contratos de gestão dado pela legislação anterior. De forma bastante inovadora, o decreto também previu a avaliação do gerente do programa após 12 meses de execução das atividades para fins de ajustes requeridos.

Visando alcançar a efetividade do programa foi criado um ambiente de cooperação entre gerentes e gerenciados em cada organização, para a busca de soluções dos problemas. Nesse ambiente, com a possibilidade de participação de todos os servidores públicos, ocorriam as investigações sobre os problemas e suas causas, e a avaliação e aprendizado sobre os desafios apresentados. Segundo Carvalho Filho (2003), esse é o principal desafio da qualidade demandada pelo PROGESTÃO: “criar ambientes de qualidade corresponde a criar ambientes de aprendizagem, onde os gestores e funcionários possam ampliar de modo contínuo [...] a consciência de como suas práticas estão na base dos problemas de desempenho das organizações de que participam, e de que

apenas através do apoio mútuo e controle multi-lateral podem ser aprendidas as novas formas de ação, individual e coletiva, para transformar a realidade da administração pública” (*idem*, 2003: 8).

O ambiente foi importante para estreitar o relacionamento entre os gestores da Secretaria de Administração e Reforma do Estado e os servidores qualificados pela Rede Pernambucana de Gestores. Houve, assim, o aperfeiçoamento do programa, de forma contínua, com as trocas de experiências e informações e tornou o clima organizacional mais confiável para a pactuação de desempenho e contratos. Ele também contribuiu para a forma facultativa de pactuação dos contratos nas organizações do Estado. Para tanto, a sensibilização era necessária, a fim de que seus dirigentes formalizassem a adesão ao programa junto ao seu Conselho. Após a adesão, as organizações podiam solicitar o apoio necessário para execução do programa. Por conta do trabalho de sensibilização dos dirigentes e do trabalho de convencimento da organização, esta mudança foi denominada “de fora para dentro”.

Nesse processo, os denominados Analistas em Tecnologia de Gestão - ATGs (servidores capacitados pela Escola de Governo e representantes das organizações na Rede Pernambucana de Gestão), eram os “agents” responsáveis pela mudança nas organizações. Esses servidores públicos eram selecionados pelo Instituto de Recursos Humanos e indicados pelos dirigentes de suas organizações para compor os grupos de trabalho. A equipe de servidores era designada pelos dirigentes e, apesar de estarem subordinados à organização finalística e terem suas respectivas responsabilidades, disponibilizavam ao PROGESTÃO uma carga horária próxima de 30 horas por mês.

Ainda assim, já em 2003, primeiro ano da segunda gestão Jarbas, o Tribunal de Contas já destacava as dificuldades na alocação de servidores nessas novas estruturas de forma a orientar melhor as ideias para a reforma gerencial.

Outro fator marcado por esta segunda gestão é o relacionamento das técnicas de gestão e de seus indicadores com o PPA. Para o Tribunal de Contas, o modelo de

gestão também deveria estar alinhado ao instrumento do Planejamento Plurianual – PPA³³, no que tange as metas e indicadores de ação e ao Programa de Governo, no que tange os objetivos da ação. Para Joaquim Castro de Oliveira o instrumento plurianual permitiu uma visão mais responsável e objetiva do processo reformista:

“Foi importantíssima a divisão do projeto reformista em programas. E o grande resultado disso é o nascimento do PROGESTÃO. O PROGESTÃO pensado para o planejamento estratégico, para projetos de modernização da gestão, entre outros assuntos.” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

Cruz (2006) analisa o desenvolvimento do PROGESTÃO utilizando-se do conceito de Ciclo de Políticas Públicas, separando suas etapas. Na etapa de formulação, o programa é desenvolvido essencialmente pelos ATGs e é a fase em que ocorre a elaboração dos planos estratégicos das organizações, nas definições de metas e ações alinhadas, utilizando a metodologia do *Balanced Score Card*. De forma contributiva é nessa fase que também atua a instância da Escola de Governo, com a disseminação dos valores do novo modelo de gestão e de seus novos instrumentais de trabalho ao corpo gestor das organizações.

A etapa da implementação representa a pactuação dos termos de desempenho e dos contratos de gestão. É a etapa de ajuste dos conjuntos de metas existentes em um plano de ação formalizado pelo contrato. Cruz (2006) denomina esses conjuntos como “metas gerais” que são 8 políticas que deveriam ser instituídas por todas as organizações, tais como pesquisas de satisfação dos usuários, implantação da auto avaliação segundo critérios de excelência, entre outros. E o conjunto de “metas específicas”, refere-se a cláusulas contratuais que abarcam uma série de resultados finalísticos de cada organização contratualizada. (PERNANBUCO, 2003c).

³³ O PPA de 2004/2007 de Pernambuco já traduzia os projetos de Reforma, como por exemplo, as contratualizações com Organizações Sociais. (PERNAMBUCO, 2003a)

A etapa de monitoramento e avaliação compreende a implantação de uma sistemática de acompanhamento dos resultados dentro das organizações pactuadas e a realização de ciclos de monitoramento e avaliação.

Pela relevância e importância do monitoramento e avaliação das metas pactuadas, em 2004, é criada uma Gerência de Monitoramento e Avaliação³⁴ vinculada à Secretaria de Administração e Reforma do Estado. Essa nova gerência ficou responsável pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação das metas pactuadas, do processo de contratualização e do PROGESTÃO.

A estratégia adotada pela gerência previa realizar ciclos quadrimestrais de monitoramento e avaliação. Esses ciclos eram conduzidos por um Comitê formado por representantes das Secretarias de Administração e Reforma do Estado, da Fazenda, do Planejamento, do Gabinete Civil e da Comissão Diretora de Reforma do Estado. Durante uma semana, as organizações eram convocadas para prestar contas de seus resultados, conforme monitoramento interno, e do cumprimento das metas do planejamento estratégico. Ao final do ciclo, a gerência deveria produzir relatório com *ranking* da evolução e com a avaliação da evolução desse novo modelo de gestão.

A Secretaria Executiva de Modernização da Gestão e Governo Digital foi responsável pela parte de tecnologia da informação e comunicação pertinente à questão da reforma. Foi constituída de três campos de ação, a saber, (i) Governo Digital, que atuava em prol do uso das ferramentas de TIC no Estado e do modelo de governo eletrônico; (ii) Conhecimento e Educação em TIC, que atuava pela formação do capital humano na área e disseminação das inovações tecnológicas; e (iii) Economia Digital, que atuava na promoção e desenvolvimento de empreendimentos econômicos digitais. (OLIVEIRA, 2003)

Apesar dos preceitos de transformação do Estado – mudança do modelo de intervenção econômica - que todos os campos de ação representavam, o mais

³⁴ Decreto nº 27.368, de 26 de novembro de 2004.

próximo da modernização da gestão pública era o de Governo Digital³⁵. A implementação das ações desse campo estavam condicionadas às decisões da Câmara Político-Insitucional, órgão do núcleo deliberativo do Estado. A Secretaria de Estado de Administração e Reforma do Estado, por meio de sua Secretaria Executiva do assunto, coordenava o desenvolvimento das ações pela Agência Estadual de Tecnologia da Informação – ATI, que tinha como responsabilidade operacionalizar as políticas de governo digital.

Diferente do modelo do PROGESTÃO, a Política Digital não precisava de uma estratégia de sensibilização dos dirigentes. Foram criados 13 núcleos setoriais de informática na administração direta, com extensão em suas vinculadas, para desenvolver o planejamento setorial de informática, sistemas, bases de dados para as organizações, atuar de forma integrada para prover o governo eletrônico e uma plataforma de gestão governamental e, finalmente, prestação de serviços públicos com ampla e profunda utilização de TIC. Por conta do *enforcement* do programa, pela potencial possibilidade de visibilidade e desburocratização gerada pelo uso de TIC, este foi denominado de transformação “de dentro para fora”.

No segundo mandato do governo Jarbas, entre 2003 e 2006, os resultados globais foram o seguinte:

³⁵ Para saber mais, ver Oliveira (2003).

Tabela 2: Principais resultados alcançados Governo Jarbas (2003 – 2006)

PRODUTOS DO PROGESTÃO	META DO PROGESTÃO	ALCANÇADO EM 2003	ALCANÇADO EM 2004	ALCANÇADO EM 2005	ALCANÇADO EM 2006
Execução do Planejamento Estratégico	Organizações do Poder Executivo	40%	60%	86%	88%
Pactuação dos Termos de Desempenho	Toda a Administração Direta	0%	0%	0%	0%
Pactuação dos Contratos de Gestão	Toda a Administração Indireta	0%	48%	55%	82%
Cumprimento das Metas Gerais	100%	0%	34%	54%	70%
Cumprimento das Metas Específicas	100%	0%	0%	45%	68%
TOTAL		8%	28%	48%	62%

Fonte: Elaboração própria

Segundo análise do Tribunal de Contas (PERNAMBUCO, 2002a; PERNAMBUCO, 2003a), o Governo do Estado, com a norma, teria até o final de 2003 para implementar os instrumentos contratuais de relação das organizações dentro da máquina pública. A publicação da Lei Complementar de 2003, e seu artigo 66, obrigam todos os órgãos a firmar os referidos instrumentos formais de gestão.

Se entendermos que o Programa de Modernização da Gestão se constitui essencialmente pela execução de planos estratégicos, pela pactuação dos instrumentos formais da contratualização e pelo monitoramento e apoio para cumprimentos dos conjuntos de metas, e que essas ações são seus produtos gerados e que podem ser quantitativamente medidos para avaliação do programa, podemos observar, conforme demonstra a tabela 2, que o programa teve uma evolução significativa desde sua regulamentação, crescendo ano a ano.

Lembrando que não houve ação deliberada buscando a contratualização com a administração indireta que dependeu apenas de adesão voluntária, que o acompanhamento das metas teve um início tímido, ganhado maior relevância ao final de 2006, quando, apesar dos patamares de atingimento de metas semelhantes aos outros produtos do programa, foi alcançado o maior crescimento. Joaquim Castro de Oliveira relata:

“Tivemos sorte com a adesão espontânea. A questão do contrato de gestão funcionou como um golpe de sorte, mas não era o que ele tinha planejado para ser com o rigor de um contrato de gestão.” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

Percebe-se que a formalização da adesão das organizações ao PROGESTÃO permitiu a promoção do programa junto aos dirigentes e servidores das organizações. Esse cenário demonstra que a estratégia de implementação da contratualização por convencimento foi diferente de outras experiências em que a contratualização é pauta da agenda governamental e recebe ênfase na sua operacionalização. Em um cenário diferente, o PROGESTÃO promoveria as organizações por estas utilizarem modernos métodos e tecnologias de gestão.

No entanto, outros aspectos não avançaram no governo. Seguindo diretriz da Câmara de Desenvolvimento Político-Institucional, instância do núcleo deliberativo do Estado, o PROGESTÃO atuou na efetivação da contratualização apenas nas entidades da administração indireta, restringindo o escopo de trabalho, restringindo o foco na administração direta apenas à elaboração do planejamento estratégico. A pactuação de termos de desempenho na administração direta deveria ocorrer após a experiência na administração indireta.

“Para as Secretarias e unidades técnicas, todas integrantes da administração direta, foi atribuída maior importância ao grau de implementação do planejamento estratégico. [...] Neste sentido, é possível se afirmar que a administração indireta está mais à frente da administração direta no caminho para a adoção da metodologia gerencial de gestão. Enquanto se avalia a implementação do planejamento estratégico na direta, a avaliação das entidades da administração indireta já se encontra no estágio de mensurar o cumprimento de metas específicas.” (PERNAMBUCO, 2005a: 29)

Também houve confusão legal sobre o processo de monitoramento e avaliação das OSCIPs do Estado. Na visão do Tribunal de Contas do Estado (PERNAMBUCO, 2003a; PERNAMBUCO, 2004a) há na legislação normas que vinculam o monitoramento das Organizações da sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs também ao programa PROGESTÃO, sendo este o responsável pela prestação das contas ao Tribunal.

“Torna-se conveniente lembrar que a partir da publicação da Lei nº 12.973/05 que altera a Lei nº 11.743/00 é de competência do Comitê de Monitoramento e Avaliação da SARE a análise quadrimestral dos resultados atingidos com a execução dos instrumentos de ajuste assinados com as OS’s e OSCIP’s, disposto no § 1º do Art. 22 da citada lei” (PERNAMBUCO, 2005a: 34)

Para a Secretaria de Administração e Reforma do Estado, porém, o monitoramento dos indicadores e resultados das OSCIPs é de competência da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Pernambuco – ARPE. Por conta da vinculação legal do assunto ao PROGESTÃO, em 2005, a competência é alterada pela publicação de nova regulamentação legal.

A questão do controle das OS’s e OSCIP’s é entendida como função do Comitê, sendo, portanto ainda de responsabilidade da Agência Reguladora e não da Secretaria de Administração e Reforma do Estado que coordena as ações da Gerência de Monitoramento.

Em 2006, é publicado um novo marco legal da proposta reformista³⁶: o decreto que reorganiza o núcleo de decisões da reforma do Estado. A Comissão Diretora de Reforma do Estado fica vinculada à Secretaria de Administração e Reforma do Estado e então Secretaria Executiva da Comissão passaria a denominar-se Secretaria Executiva de Reforma e Políticas Públicas, sendo composta pela Gerência de Apoio Institucional, pela Comissão de Reforma do Estado – CRE, pela Comissão de Controle das Estatais – CEST e pela Comissão de Política de Pessoal – CSPP.

³⁶ Decreto nº 29.093, de 01 de abril de 2006.

Esse fato redimensiona as atribuições de reforma do Estado para competência apenas do Secretário de Administração. Pelo desenho institucional, o corpo de Secretários que compõe a Comissão fica subordinado ao Secretário Executivo de Reforma e Políticas Públicas, da Secretaria de Administração Reforma, e não mais ao Governador. Também ramifica a questão reformista em uma estrutura de gerência e comissões.

Outra importante mudança foi a instituição do Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco - PNAGE-PE³⁷. Sua Unidade de Coordenação Estadual – UCE ficou vinculada à Secretaria de Administração e Reforma do Estado e subordinada à Secretaria Executiva de Modernização da Gestão e Governo Digital.

No mesmo ano, ainda ocorre a publicação de lei que responsabiliza as pastas finalísticas, a ARPE e o órgão de controle interno do Estado pelo controle, acompanhamento e avaliação da atuação e resultados das OS's e OSCIP's. Também define que, ao Comitê de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Administração e Reforma do Estado, cabe analisar os resultados desse controle.

A experiência do novo modelo de gestão no Governo Jarbas pode ser resumida como heterogênea, do ponto de vista de evolução do modelo nas organizações, bem como de criação de instâncias e organizações que pudessem melhor desenvolver as ideias que partiam da concepção reformista.

No que se refere à Gerência de Monitoramento, por exemplo, o modelo ressaltou alguns itens de entraves do processo. Estes entraves estavam vinculados à questão facultativa do processo de contratualização e ao forte experimentalismo do processo, no qual não se desenvolver instrumentos normativos e tecnológicos capazes de abrangerem todo o Estado, como, por exemplo:

“ ...

³⁷ Decreto nº 29.289, de 07 de junho de 2006.

- entraves derivados da mudança de componentes na alta administração dos órgãos, causando descontinuidade e/ou revisão de processos;
 - baixa capacidade institucional do Progestão no que se refere ao apoio necessário às instituições para a implementação do processo;
 - frágil integração entre as Secretarias de Estado e suas instituições vinculadas;
 - ausência de bases de dados e ferramentas computacionais que auxiliem a aferição, por parte dos órgãos, de indicadores de resultados;
 - pouca proatividade dos órgãos para adaptação de iniciativas exitosas levadas a cabo em outras instituições do estado;
 - dificuldades orçamentárias; e
 - ausência de práticas de divulgação interna dos resultados dos indicadores nos órgãos.
- ...] (CRUZ, 2006).

Ainda assim, já em 2006, o processo de modernização era apontado como responsável pela eficiência de R\$ 1,2 bilhões de recursos econômicos³⁸, contribuindo com a dimensão da agenda fiscal da reforma do Estado. Outro grande impacto foi a elevação de índices de satisfação dos serviços para patamares acima de 90%, como no caso da Companhia Pernambucana de Gás e da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado.

A orientação governamental também era de que a primeira experiência da contratualização deveria ocorrer de forma a consolidar práticas e instituir uma nova cultura de gestão por resultados, como aprendizagem. Esse fato teve impacto no sistema de consequências da política de contratualização que não foi desenvolvido (CRUZ, 2006). Segundo Joaquim

“No primeiro governo Jarbas fui Secretário Adjunto e no segundo governo fui Secretário Executivo de Modernização e Governo Digital. No segundo, fui mais técnico do que político. Nessa época a reforma do Estado já não entusiasmava e nós tínhamos mais prestígio técnico. Até porque o governador não se envolvia com a reforma, a promoção disso era feita pelo vice-governador, que nos apoiou até o fim. Mas, perto do finalzinho do governo, a reforma e suas ações ocorreram mais por iniciativa nossa do que por cobrança de cima. Mas funcionou até o fim.” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

³⁸ Ver Cruz, 2006.

Percebe-se que as questões reformistas, envolvendo a contratualização, tiveram deficiência de incentivos e de apoio político por parte do governador. A agenda fiscal, por fim, acabou sendo seu foco de atenção e trabalho. O que estava sendo realizado e discutido sobre o assunto estava bastante restrito a um corpo de servidores públicos e dirigentes da Secretaria de Administração e Reforma do Estado que disseminaram essa visão reformista para os burocratas do governo, por meio da Escola de Governo.

No entanto, como um sistema de consequências, muito pouco foi realizado. Por exemplo, sobre a exposição dos Resultados, o ex-secretário de Administração e Reforma do Estado diz:

“Minas avançou nesse aspecto ao expor para a sociedade trabalho de Gestão. O governador Jarbas era mais preocupado com obras, por estas serem visíveis e retornarem votos. Em reuniões de secretariado, o projeto de reforma ou contratualização estava em segundo plano quando o assunto era mídia. Minas inovou ao trazer para o marketing político questões de área meio, que nem sempre são visíveis e táteis, como ações que capitaneiam votos dos eleitores.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

Apesar da dimensão técnica existente no processo, seu desenvolvimento é, contudo, um processo político. O final de governo Jarbas foi bastante vigoroso no processo de contratualização com a administração indireta e iniciou boas práticas de consolidação para todo o poder executivo. A criação de multiplicadores, a disseminação de valores da reforma gerencial, os resultados econômicos e a estrutura legal, bem como as instâncias criadas, tornam as experiências de planejamento estratégico e pactuação de metas menos propensas a um retrocesso.

2.3. O terceiro ciclo reformista (2007 – 2010)

O governo Campos significou a alteração do modelo de pactuação de desempenho e relação das organizações públicas com o órgão responsável pela

contratualização. Houve a revisão das experiências, com inserção de novas ideias de planejamento estratégico e a definição de orientação e objetivos gerais para toda a máquina pública. Por conta das alterações da estrutura macrogovernamental, dos métodos de trabalho e da criação de carreiras de servidores podemos caracterizar este momento como o terceiro ciclo reformista.

O início do governo Eduardo Campos é marcado pela reestruturação da macro organização do Estado. É publicada no primeiro ano de governo a Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007, que não cita nenhuma atribuição governamental vinculada ao campo reformista e aloca atribuições de gestão pública para a Secretaria de Planejamento.

Nesse novo cenário, a Secretaria de Administração e Reforma do Estado teve seu nome alterado para Secretaria de Administração. Por sua vez, a Secretaria de Planejamento foi denominada de Secretaria de Planejamento e Gestão. Maurício Cruz faz a seguinte observação:

“E antes o que era Secretaria de Administração e Reforma do Estado, o governador Eduardo Campos transformou em Secretaria de Administração, e lhe deu uma função mais arterial para a Administração, ligada à melhoria nos processos de licitação.

E vinculou a Gestão Pública à Secretaria de Planejamento. Então o que antes era SEPLAN, com a função apenas de cuidar do planejamento do Estado, passou a ser SEPLAG. Planejamento e Gestão que andavam separados, começaram a andar juntas, e isso é uma grande mudança dentro dessa ideia do que seria planejamento.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

Uma inovação estrutural trazida no projeto de lei foi a criação de Secretarias Especiais, vinculadas diretamente no Gabinete do Governador³⁹. As alterações estruturais tinham como norte a manutenção dos patamares de gasto público, a compatibilidade da estrutura com o programa de governo e a referência estrutural do governo federal em divisão do governo em Secretarias Especiais. (PERNAMBUCO, 2007a).

³⁹ Esta inovação também foi tratada pela Lei nº 13.375, de 20 de dezembro de 2007, que modifica dispositivos da Lei nº 13.205 que reorganiza a estrutura administrativa do Estado.

Sobre a modernização da gestão, houve a continuidade do programa PNAGE-PE, transferido para a Secretaria de Planejamento. Na Secretaria de Planejamento parte do recurso do projeto foi utilizado para aquisição de equipamentos e de mobiliários e outra parte para capacitação de servidores da própria secretaria, o desenvolvimento de um novo modelo de ciclo de planejamento e gestão para apoio às decisões do Governo, e para a modelagem da organização, da estrutura e seus processos.

Na Secretaria de Administração, os recursos foram usados para modernizar a infraestrutura, adquirir equipamentos, definir o modelo de funcionamento da secretaria, implantar programas como o Expresso Servidor e a Ouvidoria, capacitar seus servidores e inventariar o patrimônio do Estado.

Em 2007, o Programa de Modernização da Gestão Pública foi complementado com um acordo do governo estadual com o Movimento Brasil Competitivo – MBC. Para isso foi realizado um convênio com a organização, qualificada como OSCIP Federal. O principal objetivo do MBC é promover o aumento da competitividade das organizações públicas e privadas contribuindo com a melhoria da qualidade de vida.

O trabalho foi realizado com recursos financeiros do MBC, que articulava junto a empresas privadas o custeio integral das despesas decorrentes da execução do convênio, e, como contrapartida, o Estado forneceu apoio político-institucional, dados técnicos e outros recursos administrativos, legais e políticos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos.

Nesse período, os servidores que haviam sido envolvidos no processo de planejamento e definição de indicadores e metas foram afastados do projeto de modernização. As ações de modernização prosseguiram com consultorias, como o MBC. Os recursos anteriormente utilizados para estruturar um plano de governo gerencial tiveram grande parte de sua parcela realocada para adquirir bens materiais e móveis.

Havia críticas à proposta reformista que vinham de equipe formada pelo governo anterior, de Jarbas, e que prosseguiram no novo governo, de Eduardo Campos. Maurício Cruz, que participou dos dois governos, no primeiro como Gerente de Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública e no segundo como Gerente Geral de Desenvolvimento do Planejamento Estratégico e Secretário Executivo, afirma que:

“Antes de assumir o Governo, Eduardo Campos elaborou um programa de governo com o rompimento de algumas ideias que já estavam bem estruturadas, como por exemplo, o crescimento da participação das agências reguladoras. Então, ao assumir, ele teve que repensar o papel das agências reguladoras, as funções do Estado e as ações justificadas pelo equilíbrio fiscal de receita.

E os oito anos de governo anterior tinham sido a busca pelo equilíbrio de receita fiscal a todo custo e a geração de superávit.

Então Eduardo Campos disse: “Espera ai, é verdade, nós temos que nos preocupar em fechar as contas do governo no azul, mas existem algumas questões sociais em que se pode investir.”

Isso gera mudança em algumas ideias e protagonismo em outras coisas. A contratualização em Jarbas estava refletindo uma ideia de reforma do Estado, que foi chamada de reforma de Catedral. Reforma de Catedral porque começa e não acaba nunca. Ai eu pergunto: “Que reforma do Estado é essa que já faz oito anos e não reforma nunca?”

Então no programa de governo de Eduardo Campos já tinham algumas linhas que estavam atentas a isso. E antes de assumir o Governo ele fez um conjunto de prioridades com participação da academia, do pessoal do seu partido e da sociedade.” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

Referente à contratualização, o novo governo apontou uma série de problemas relacionados ao processo de coleta, interpretação e divulgação dos indicadores, além de constatar a fragilidade do modelo anterior no monitoramento contínuo e acompanhamento e controle dos instrumentos de contratualização com as OS's e OSCIP's. Entre as críticas ao modelo anterior, encontravam-se:

“os indicadores não refletem os objetivos e resultados a serem alcançados; não existe sistemática de aferição dos indicadores; não existem procedimentos formais para coleta de dados; inexistência de sistemas informatizados para consolidar os dados; falhas no acompanhamento e análise da execução orçamentária e

financeira; falta de conhecimento metodológico para acompanhar os indicadores; e ausência de patrocínio da alta administração dos órgãos para o processo de planejamento estratégico e acompanhamento de resultados.” (PERNAMBUCO, 2007a: 8).

O relatório conclui esse comentário afirmando que tais problemas contribuíram para a não institucionalização de uma cultura de foco em resultados na administração direta e indireta, salvo louváveis exceções. Acrescenta ainda que a informação produzida é pouca e também mal disseminada, e que para os gestores estas informações não possuem os atributos de confiabilidade, precisão, relevância e pontualidade, influenciando negativamente no processo de tomada de decisão.

Além das questões técnicas sobre a fragilidade do modelo anterior, dos dois mandatos de Jarbas Vasconcelos, havia também argumentos do ponto de vista ideológico, conforme relata Maurício Cruz:

“Hoje aqui em Pernambuco acontece uma reorganização ideológica. Foram 8 anos de governo da coligação PFL com uma forte conotação ideológica em um sentido e que foi derrotada por uma potência ideológica totalmente oposta.

Não uma corrente ideológica de esquerda, feito o PT, mas uma corrente ideológica mais socialista pura que é o PSB.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

Diante do motivo exposto, o processo de contratualização não teve continuidade a partir de 2007: “A assinatura de novos contratos e o monitoramento dos já existentes foram paralisados em virtude da decisão do Governo em avaliar os procedimentos até então em vigor.” (PERNAMBUCO, 2007a: 8). Segundo Maurício Cruz,

“A orientação ideológica deste governo é diferente do governo anterior nos casos de agencificação, metas e formas. Foi abandonado o contrato, não a contratualização. Em vez de se comprometerem com os diretores, o compromisso foi com o cidadão. Precisamos entender isso como mudança de cultura

Em vez de chamar de compromisso com a gestão, chamamos de compromisso com a sociedade.” (entrevista realizada em dezembro de 2010).

Analisando a variável política, realmente houve uma ruptura da agenda de propostas e ações do governo. No entanto, não se percebe descontinuidade do processo de implementação das orientações da Nova Gestão Pública, como a gestão para resultados, preocupação com desempenho e responsabilização. Destaca-se, no entanto, que Maurício Cruz trabalhou em todos os anos do governo de Jarbas, vindo da Petrobrás, e exprime uma avaliação desfavorável à experiência anterior. Durante toda a entrevista é perceptível a repetição do argumento de que “Eduardo Campos participa ativamente de todo o processo”, diferenciando-se da atuação distante de Jarbas na política de contratualização.

O avanço tido em política de gestão no primeiro ano do governo Campos foi o programa de transparência, por meio do Portal da Transparência⁴⁰, com a proposta de divulgar informações sobre as ações governamentais, receitas e despesas do Estado. Também estavam publicados a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual, os demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações dos Municípios e algumas informações gerenciais.

Enquanto havia diversos trabalhos exercidos por consultorias e focados na transparência, ocorria a concepção de um novo conceito de avaliação da gestão pública. Alinhado com o direcionamento político da gestão de Eduardo Campos e tendo a experiência do governo anterior como aprendizado, o novo modelo de gestão foi desenhado sob a perspectiva de explicitar elementos como metas, resultados, produtos, atividades e investimentos das ações, e com a separação das atividades de monitoramento e avaliação em 4 modalidades: (i) avaliação das políticas públicas (avaliação de impacto); (ii) avaliação dos programas públicos (avaliação de resultados); (iv) avaliação da gestão das entidades públicas (avaliação da gestão); e, por fim, (v) avaliação do desempenho individual do servidor público. Maurício Cruz descreve:

“Pesquisamos dentro do próprio Estado quais eram as ideias de contratualização. Fizemos reuniões e construímos um Mapa da

⁴⁰ Para saber mais, ver Decreto nº 30.236, de 02 de março de 2007.

Estratégia. Levamos a proposta para uma série de outras Secretarias que não participaram da discussão e o Governador concordou com o modelo.

A primeira queda de paradigma foi a ideia de planejamento: na gestão passada partia do princípio de que cada órgão do Estado elaboraria seu processo de planejamento estratégico e este planejamento, por sua vez, iria gerar um produto chamado plano estratégico com as metas escolhidas pelos próprios órgãos para serem realizadas ao longo de um determinado tempo. Desse modo, o planejamento estratégico do Estado era uma somatória desses pequenos planos estratégicos. Por exemplo, se tivesse três órgãos sob a guarda de uma Secretaria do Estado, o planejamento desta Secretaria seria a somatória dos três planejamentos, mais o planejamento específico da Secretaria

No entanto, em Pernambuco, a Secretaria da Fazenda tem o poder de contingenciar o orçamento. Dessa forma, em cada planejamento estratégico havia interesses particulares para que em agosto pudesse barganhar com a Secretaria da Fazenda, pois ela liberaria mais recursos.

Então o novo paradigma permite repensar essa questão da contratualização. Antes você distribuía o orçamento de maneira arbitrária, baseado nas ações que você achasse interessante. Neste novo governo, o modelo é diferente. Antes vem a estratégia do governo, expressa no Mapa da Estratégia. Então, influenciados por esse planejamento, constroem um plano alinhado com as expectativas do governo.

Na gestão, feita pela SEPLAG, se define o quadro dos indicadores, elabora-se o mapa das estratégias, amarrados ao orçamento, faz-se uma rotina de monitoramento, uma avaliação periódica, e de acordo com a leitura desses indicadores ao final do período é feita uma análise sobre as ameaças externas, como a necessidade de mais orçamentos.” (entrevista feita em janeiro de 2011)

As críticas à experiência de contratualização no governo Jarbas baseiam-se na inexistência de fortalecimento de um modelo de implementação dos objetivos pactuados com o orçamento existente. Não ocorreu uma integração entre esses instrumentos (planejamento e orçamento). A inexistência dessa ligação pode gerar mais barganhas políticas por um desempenho dimensionado para solicitar mais orçamento.

Diante do contexto, foi proposto um modelo de planejamento e gestão do Estado com a implantação dessa interação sistêmica e com forte uso de ferramentas de

tecnologia da informação e comunicação. A ideia inicial era criar painéis de gestão, denominados de “gestão à vista”, nos órgãos estaduais. Esses painéis deveriam permitir a visualização “*on-line*” pelas instâncias decisórias dos resultados e indicadores a serem alcançados.

A estratégia para adoção desse novo modelo de gestão foi resumida num instrumento denominado “Mapa da Estratégia de Governo”. O nome foi intencional. Segundo Maurício Cruz:

“O nome Mapa da Estratégia de Governo foi intencional. Não queríamos que se confundisse o instrumento com os conceitos e metodologia do mapa estratégico” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

Esse instrumento e seus conceitos receberam o nome de “Todos por Pernambuco”, representando um processo com visão nos resultados e atuando em ciclo completo de diagnóstico à avaliação para correções do rumo do Estado. Para melhor entendimento, o “Todos por Pernambuco” (2007-hoje) pode ser comparado com o “PROGESTÃO” (1999-2006).

O “Todos por Pernambuco” deveria permitir a visão da necessidade de ação do Estado integrando os objetivos estratégicos aos indicadores. A grande mudança em relação ao modelo de gestão do governo Jarbas foi a estruturação do planejamento estratégico partindo das orientações do governante, não das necessidades isoladas de cada órgão governamental. Desta forma, as instituições teriam que elaborar seus planos de trabalho visando atender aos objetivos estratégicos estabelecidos pelo governo.

No mesmo momento foi definido o modelo de governança a ser adotado, com diálogos regionais. A interlocução com a sociedade civil resultou na elaboração do Planejamento Plurianual - PPA de 2008-2011 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2008. Para o desenvolvimento do Mapa da Estratégia de Pernambuco e seu modelo de gestão foi iniciado um processo de estudo e análise (*benchmarking*) de experiências de planejamento estratégico, do próprio

governo de Pernambuco na gestão anterior e em suas diversas organizações e de outros governos brasileiros.

A partir de todo o cenário acima, foi desenhado o modelo integrado de gestão de governo, resultando numa proposta de mapa estratégico com definições de metas prioritárias para 2008.

“Esses momentos contemplam uma fase externa, com as definições plenárias de prioridades regionais, culminando com a elaboração do PPA 2008-2011, e a que inaugurou as bases internas desse novo modelo de gestão, ligadas ao monitoramento das ações, e na qual foram definidas quatro perspectivas. Esta fase contou com a participação de todos os Secretários de Estado, coordenados SEPLAG, aonde se buscou também conhecer as diversas experiências existentes em gestão, tanto no setor público, quanto privado, de modo a se construir um banco de dados” (PERNAMBUCO, 2008a: 27).

A partir da legitimação do Mapa da Estratégia de Governo, definida em nível central junto ao Governador, em 2008, iniciou-se o processo de desenho da estrutura de monitoramento, de detalhamento das metas, de definição de planos de ação e definição de metas para 2009. Para Roberto Tavares, Presidente da Junta Comercial de Pernambuco no último mandato do governo Jarbas e atual Presidente responsável da Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA, essa é uma das principais diferenças dos modelos de gestão de Jarbas e de Eduardo Campos, conforme relata:

“Hoje a diferença é enorme. E qual é o grande desafio que eu tenho nesses próximos quatro anos? O desafio é fazer bem feito o acompanhamento das metas porque o Governador nos cobra por ela.

Eu tenho que olhar a minha meta. A meta é universal, vale para todos os órgãos. Mas tem parte minha para cumprir essa meta. Os Secretários têm que abrir as metas globais e desdobrar em outras metas específicas para os seus diretores, e estes tem que desdobrar para sua equipe.” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

Dessa forma, percebe-se que o envolvimento direto do Governador no processo de acompanhamento do desempenho governamental replica a cobrança à estrutura hierárquica inferior. Esse desdobramento também provoca um melhor

alinhamento das ações governamentais conforme as metas globais estabelecidas pelo Governador. Tavares continua o relato:

“Quando um governador faz a cobrança para os Secretários, eu, por exemplo, não tenho a menor pena de cobrar dos meus diretores. Do mesmo jeito que eu sou cobrado eu tenho que replicar essa cobrança.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

Para implementar o modelo, criou-se o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – CEDES, com a atribuição de realizar reuniões periódicas (mensais) e trabalhos técnicos. Para isso o CEDES se estruturou em Comitês Regionais.

O Mapa da Estratégia foi utilizado como ferramenta de planejamento, consolidada em 2008, e que deveria permitir o gerenciamento de 10 objetivos estratégicos que abarcam áreas de gestão de forma integrada, contemplando visão de futuro, focos prioritários, transparência e controle social.

Para Roberto Tavares o Mapa da Estratégia é bastante claro, pois existem ações e objetivos governamentais que são inerentes à sua existência e historicamente ou legalmente o Estado precisa cumprir:

“Eu acho que pode-se estabelecer duas ou três metas incontestáveis.

Ninguém pode contestar, por exemplo, que a meta da Secretaria de Recursos Hídricos é o aumento do abastecimento de água e de seu tratamento.

É encontrar em cada Secretaria quais são as duas ou três metas que sejam parâmetro de comparação com outras e propor avanços e melhorias.”

Nesse sentido, parece que há uma concordância por metas estabelecidas em nível central, considerando como “óbvia” as ações do que o governo tem que fazer. Para garantir que o modelo funcionasse em nível central, despendeu-se muito tempo na definição da estratégia de ação. Maurício Cruz relata:

“Fizemos diferente do que foi feito em Minas Gerais. Em Minas, Aécio quebrou o paradigma. Primeiro colocou o bloco na rua, pegou uma carroceria de carro velho e colocou rodas de carro de

fórmula 1, deu um empurrão e a gestão por resultados começou a andar. Ao longo do tempo o modelo de gestão foi aprimorado. Foi arrumando um negócio, melhorando outro. E o modelo funciona bem.

Aqui a gestão por resultados foi anunciada só depois da experimentação, que terminou em maio de 2008. Iniciamos o trabalho em 2008/2009 e foi criada uma nova Lei Complementar que alterou a Lei Complementar 49, das agências reguladoras e da comissão de reforma. Somente em maio de 2009 o processo foi concluído, depois de um ano de experimentação, com muitos retrocessos e vitórias. Hoje está funcionando. Estamos começando a criar estrutura. Agora vêm os detalhes.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

O resultado da experiência criou o Mapa da Estratégia 2008 (quadro 5). Maurício Cruz explica:

“A partir do Mapa da Estratégia surgem os planejamentos estratégicos das secretarias. O mapa foi feito sob orientação horizontal, diferente da orientação vertical do governo anterior. Quer dizer, não há prevalência entre essas perspectivas e elas são equivalentes, quer dizer, têm o mesmo grau de importância e agregam um trabalho conjunto.

O Mapa da Estratégia resume a maneira de governar. Cada objetivo estratégico foi discutido e validado pelo Governador e pelos secretários. Cada um deles dava a coerência para o programa de governo. O governo deu importância à valorização do servidor sobre o aumento da capacidade de implementar políticas públicas e cada objetivo estratégico deste seria desdobrado utilizando um outro mapa.

Cada foco prioritário é desdobrado em outro mapa, a meta prioritária tem uma amarração com o código dela. O código dela está dentro do nosso orçamento.

Cada meta é monitorada pelo governador, ou seja, se você tem 10 objetivos estratégicos, eles serão discutidos em reunião de monitoramento conosco.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

Quadro 6: Referencial do modelo organizacional de implementação da Reforma.



Fonte: PERNAMBUCO. 2008

A estruturação do Mapa foi acompanhada por uma série de etapas e processos de trabalho que foram denominados como fase externa (de articulação com a sociedade, transparência e controle social), fase interna (de monitoramento, gestão de processos e controle interno) e fase de institucionalização do modelo (relativa à estrutura normativa, organizacional e funcional).

O primeiro movimento, de fase externa, representou a estrutura de canais de diálogo com a sociedade em escala estadual e na dimensão regional. O objetivo

era colher contribuições dos atores sociais para a definição do Plano Plurianual de 2008-2011. Também vinculado a este movimento está a criação da Ouvidoria Geral do Estado, de Comitês de Articulação Regionais e Municipais, que construíram o ambiente de possibilidade de participação popular por meio de elaboração de publicações, estruturas e ferramentas para o exercício do controle social.

O primeiro movimento é dividido em algumas etapas: (i) Definição de Programa de Governo – em junho de 2006; (ii) Debate Eleitoral – em setembro e outubro de 2006; (iii) Seminários de Alinhamento – em novembro e dezembro de 2006; (iv) Definição de nova estrutura Organizacional – em dezembro de 2006 e publicada em janeiro de 2007; (v) Criação de um Comitê de Planejamento e Gestão – em fevereiro de 2007, (vi) Definição de Modelo de Planejamento Democrático e Regionalizado – Pernambuco 2027 - em fevereiro de 2007; (vii) Elaboração de Cadernos de Propostas Todos por Pernambuco – em maio de 2007; (viii) Realizações de Seminários Regionais – em junho de 2007 e (ix) Elaboração do PPA 2008-2011 e da LDO 2008.

A Definição de Modelo de Planejamento Democrático e Regionalizado, aconteceu por meio de diálogo com a sociedade em escala estadual e em escala regional. Na escala estadual, o CEDES é o responsável pela articulação do diálogo especialmente dos setores empresariais, dos trabalhadores, da academia, sociedade civil organizada e dos representantes regionais. Na escala regional, cabe ao Vice-Governador, representado pela SARE, articular o diálogo regionalmente, por meio de Comitês Regionais. Esses comitês regionais também dialogam no nível estadual como representantes regionais.

Com a legitimação dos diálogos, a SEPLAG planeja as ações governamentais, seus projetos estratégicos e orçamento em nível regional, de forma a atender às definições dadas pelo CEDES.

O segundo movimento, de fase interna, inicia-se com o processo de integração das estruturas do poder executivo (administração direta e indireta) em torno de

objetivos comuns. O documento de identidade de governo para esse trabalho foi o Mapa da Estratégia de Governo, conforme quadro acima. Ainda separando formulação e implementação das políticas, a Secretaria de Planejamento organizou uma estrutura de suporte, para desenhar estratégias, soluções, intervenções estruturais e culturais e implementar o processo rotineiro de monitoramento.

Este segundo momento é dividido nas seguintes etapas: (i) Reunião do Secretariado – formação dos 4 grupos temáticos, em agosto de 2007; (ii) Elaboração da LOA de 2008, em outubro de 2007; (iii) Discussão e análise de Modelos de Gestão – em outubro de 2007; (iv) Reuniões de concepção do Modelo Integrado de Planejamento e Gestão do Governo de Pernambuco – em outubro de 2007; (v) Construção da proposta do Mapa da Estratégia de Pernambuco 2008 – em novembro de 2007; (vi) Construção do Modelo Integrado de Gestão do governo de Pernambuco – em novembro de 2007; (vii) Apresentação e Validação do Modelo – em novembro de 2007; (viii) Reunião do Secretariado – Análise conjunto dos Objetivos Estratégicos, em fevereiro de 2008; (ix) Priorização de Metas e Definição de Metas Prioritárias, por meio de Reuniões no Palácio – em março e abril de 2008.

Na etapa de Reunião do Secretariado, há a execução do modelo de gestão. Ocorre o planejamento das ações do ano subsequente e monitoramento das ações do ano vigente. O planejamento para o ano seguinte parte da sistematização de um quadro de indicadores, elaboração do mapa estratégico, definição de disponibilidade orçamentária de programas prioritários e de planos de ação, revisão dos instrumentos de planejamento legais (PPA e LOA) com base nas alterações, elaboração dos planos operativos e, por fim, pactuação da gestão, já quando iniciado o próximo período.

O *benchmarking*, compreendido no item (iii), analisou experiências anteriores do governo de Pernambuco, do Governo do Ceará, de Minas e da Prefeitura de Curitiba e Porto Alegre, bem como revisou metodologias reconhecidas de gestão e planejamento, os modelos de gestão de diversas iniciativas privadas e do

Movimento Brasil Competitivo (trabalho desenvolvido no início da gestão Eduardo Campos). O Modelo Integrado de Gestão do governo de Pernambuco, item (vi), buscou envolver diversos atores da máquina burocrática ao processo. Além das secretarias e suas vinculadas, consultorias também participaram como atores relevantes em sua elaboração.

Por fim, o terceiro movimento, de institucionalização do modelo, é a etapa de consolidação de todo planejamento governamental. Nessa etapa, o modelo é normatizado por meio de novas regras jurídicas ou revisão das existentes.

Ocorre a validação do Mapa da Estratégia por com o Núcleo de Gestão, posteriormente apresentado para o Secretário, com priorização das metas e definição de metodologia. Após a validação, é realizada a apresentação do Modelo construído para todo o Governo. Depois de apresentado e validado, inicia-se o trabalho de construção do Plano Operativo para cada meta prioritária.

O monitoramento do Mapa inicia-se pela validação do Mapa de Estratégia e das Metas Prioritárias e continua ocorrendo por meio de reuniões mensais de monitoramento e quadrimestrais de avaliação, e, quando necessário, revisão ou atualização da LOA e dos Planos de Ação.

Antes das reuniões mensais há um processo de trabalhos que envolvem servidores da Secretaria de Planejamento e Gestão com a finalidade de subsidiarem um relatório de monitoramento e os responsáveis pelas metas, e prepararem a reunião e apresentação mensal com o Governador, conforme Tabela 3:

Tabela 3: Preparação prévia da reunião de monitoramento mensal

PERÍODO	ETAPA	DESCRIÇÃO
Até 5 dias úteis	Reunião de Monitoramento - Acompanhamento presencial	SEPLAG visita o Secretário/Secretário Executivo para consolidar o monitoramento, firmando o relatório (já tendo ocorrida as reuniões com as gerências responsáveis durante o mês)
3 dias úteis antes	Consolidação de informações	SEPLAG prepara Relatórios Consolidados de Acompanhamento por objetivo estratégico
2 dias úteis antes	Divulgação prévia de resultados	Envio de caderno de relatórios de acompanhamento das metas prioritárias do objetivo estratégico ao Governador, Vice-Governador e aos Secretários.

Fonte: Pernambuco, 2008e.

Após o processo de consolidação das informações há um rito a ser seguido na reunião de monitoramento, descrito na Tabela 4:

Tabela 4: Etapas da reunião de monitoramento do objetivo estratégico

ETAPA	DESCRIÇÃO
Abertura	Leitura da ATA da reunião anterior.
Apresentação do monitoramento das metas prioritárias	Apresentação, pelo Secretário responsável da evolução de cada meta prioritária integrante do objetivo estratégico (eventograma).
Discussão sobre o objetivo estratégico	Avaliação conjunta do desempenho e da efetividade do objetivo estratégico e decisão de encaminhamentos.
Fechamento	Leitura e validação da ata preparada na reunião, com destaque para o registro de providências a serem trabalhadas até a próxima reunião.

Fonte: Pernambuco, 2008e

A SEPLAG assume, nessa dinâmica, um papel estratégico. A secretaria é responsável pela execução e monitoramento das metas prioritárias, apoio técnico para elaboração dos planos operativos dos objetivos estratégicos, encaminhamento de soluções e pela elaboração dos diversos instrumentos formais de monitoramento, incluindo a apresentação para a reunião mensal.

Todo esse trabalho é feito pela equipe de carreira na área de gestão pública e conta com o apoio de demais atores responsáveis no processo de execução do Mapa da Estratégia de Governo: os coordenadores dos objetivos estratégicos, que devem acompanhar as ações e auxiliar os secretários de Estado; os chefes

de gabinete, que atuam nas situações em que forem requeridas a intervenção direta do Governador; a Casa Civil, que articula e resolve entraves políticos; os Secretários de Administração e da Fazenda, pela responsabilidade de atendimento às secretarias setoriais na resolução de questões ligadas às metas prioritárias. Maurício Cruz relata:

“O Mapa da Estratégia de Governo funciona por meio da definição de meta para cada secretaria. Após, a equipe da secretaria ao longo do tempo executa as atividades e ela mesma deveria monitorar a meta, só que não existe capacitação técnica para tal. E é essa a questão. Porque construir um processo de contratualização, fazer com que os secretários assinem um documento com o governador, se eles não tem capacidade técnica para fazer o documento?”

Para suprir a demanda de trabalho da gestão do Mapa, criou-se uma equipe, que é a primeira turma do concurso da carreira de gestores. Só que no primeiro concurso que foi feito, com 220 vagas, só passaram 15. Porque em vez de colocarmos aqueles temas normais de concursos, por exemplo, direito constitucional e estatuto do servidor, que são temas que não precisamos de especialistas aqui, pedimos conhecimento em balanced scorecard, marco lógico, estatística, econometria, pois precisamos de gente que entenda desses conceitos, métodos e construções.

Quando colocamos esses assuntos como as matérias de concurso e realizamos a prova, tiramos todos os “concurseiros”. Tivemos que fazer um segundo concurso para tentar suprir nossa necessidade.

Um dos pré-requisitos que temos é a pós-graduação. Na carreira de gestores daqui não existe ninguém que não tenha uma pós-graduação.” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

Ressalta-se que as novas mudanças não substituíram todo o arcabouço normativo da gestão Jarbas, de forma que a nova metodologia não está alinhada com a norma de método de gestão em vigor. Foram revogadas apenas as ações sob o slogan reformista e a visão de modelo de funcionamento do Estado. Ou seja, os contratos de gestão e termos de desempenho ainda precisam ser pactuados na administração. No entanto, desde 2006, não há previsão de ação nesse sentido.

Conseqüentemente, o governo não dá curso às suas obrigações legais, e enquanto isso, implementa novos modelos sem revisão do arcabouço jurídico.

Além disso, o planejamento estratégico, em seu início, não estava traduzido nos instrumentos legais orçamentários⁴¹, o que dificultava o controle externo e a transparência, base do controle social. O alinhamento desses instrumentos ocorreu apenas em 2009⁴².

Também em 2009, é publicada a Lei Complementar que institui o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco⁴³. O modelo é composto por 4 sistemas: Sistema de Controle Social, Sistema de Planejamento e Gestão, Sistema de Gestão Administrativa e Sistema de Controle Interno.

Destaca-se também como estratégia de desenvolvimento do novo modelo a contratação de carreiras específicas para área de administração, orçamento e gestão pública, e controladoria⁴⁴. Essas carreiras têm como responsabilidade dar suporte ao desenvolvimento e execução dos sistemas do modelo integrado.

Roberto Tavares alerta:

“A Secretaria de Planejamento e Gestão tem que entrar como um apoio às organizações.

A equipe é importante, ser parceiro do cliente também. Já existem muitos auditores dentro do Estado, então quem está trabalhando com as metas não pode assumir este papel. O papel da carreira tem que ser de consultoria e não auditoria. O papel é dar suporte, porque se não forem o suporte, possivelmente as organizações teriam que contratar uma consultoria de mercado para ajudar no acompanhamento das metas.

Precisa haver um compromisso da equipe. Tem que vestir a camisa da organização em que está trabalhando. “Eu sou da Secretaria, então eu visto a camisa daqui”. Uma forma de estimular a equipe de outra organização a contribuir com a organização que presta apoio é implantar uma remuneração variável pelo desempenho da Secretaria que estes devem apoiar.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

⁴¹ Entende-se como instrumentos formais de planejamento: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA

⁴² O produto de alinhamento e diálogo com a sociedade e o desenvolvimento dos instrumentos de acompanhamento do Mapa da Estratégia de Governo não foram finalizados no momento adequado, que por conta do prazo de apresentação das propostas legislativas só permitiu a incorporação do modelo ao PPA, LDO e LOA em 2009.

⁴³ Lei Complementar nº 141, de 03 de setembro de 2009.

⁴⁴ Essas carreiras foram instituídas pelas Leis Complementares nºs 117, 118 e 119, todas de 26 de junho de 2008.

A descrição da questão demonstra que na gestão de Eduardo Campos as capacidades necessárias para a gestão do planejamento estratégico e de suas metas nas Secretarias e órgãos da Administração Indireta são gerados na carreira de gestores da Secretaria de Planejamento e Gestão. Diferente da gestão de Jarbas, onde servidores das organizações finalísticas eram capacitados para exercer esse papel, na gestão de Eduardo Campos um novo grupo de servidores concentra o conhecimento dos métodos da nova gestão. Esse novo cenário suscita outros aspectos novos, como por exemplo, a necessidade da construção de uma ideia de apoio.

Os novos servidores precisam diminuir ou combater uma possível imagem de auditores. Além disso, o modelo de Mapa da Estratégia de Pernambuco apresenta algumas particularidades que não permitem afirmar que há uma pactuação de desempenho ou monitoramento das metas, de forma a medir produtividade e resultado governamental. Conforme expõe Maurício Cruz:

“Como é que *agent* pode saber se a meta foi cumprida ou não? A ideia de meta é atingir um estágio quantitativo a ser alcançado por um determinado indicador que seja pontual. Por exemplo, uma meta é fazer X KM de estrada. Esse estágio ainda não há.

O nosso conceito de meta é algo que pode ser uma atividade contínua. Há várias coisas que podemos considerar como metas prioritárias. Por exemplo, uma meta prioritária poderia ser diminuir o analfabetismo. Vamos dizer, diminuir em 10% a taxa de analfabetismo. E se você diminuir 9%? Quer dizer que não atingiu sua meta?

Então é preciso balancear este indicador. Ter sistemáticas de balanceamento dos indicadores. Tem 75 indicadores no modelo de gestão, mas o que falta exatamente é o balanceamento desses indicadores. Por enquanto só vamos acompanhá-los. Não se determinou metas para os indicadores, não tem metas consideradas quantificáveis.” (entrevista realizada em janeiro de 2011)

A inexistência de indicadores quantitativos ou uma meta passível de ser mensurada não garante que estas sejam desdobradas ou efetivamente alinhadas às expectativas governamentais. Uma meta de melhorar a educação, sem indicador do que isso reflete, por exemplo, pode englobar diversas ações e atividades que

não necessariamente respeitam a ideia, mas que por outro lado, cabem no conceito de melhoria da educação. Maurício Cruz complementa:

“Agora o que é que impede de transformar essas metas, que são normalmente monitoradas, em metas quantitativas?”

O Estado tem que fechar contratos que estejam de acordo com suas metas, e ele tem que monitorar a execução desses contratos.

À medida que eu amarro a meta com o orçamento, e à medida que eu dificulto a possibilidade de autonomia de se definir outras metas e do não cumprimento das metas, eu melhoro meu sistema de monitoramento.

Por exemplo, a Secretaria de Educação é responsável por x escolas. Se no meio do caminho *decidem* construir mais escolas, tudo bem, mas eles não podem dar foco à construção de uma escola se a meta é cuidar das x escolas pelas quais a Secretaria é responsável.” (entrevista realizada em janeiro de 2011).

O que parece é que o alinhamento do Mapa Estratégico com o orçamento, e PPA, por exemplo, garantiria a boa execução do planejamento estratégico do governo. Se realmente for essa a ideia do novo modelo, não há grandes diferenças entre o PPA e o Mapa da Estratégia.

A particularidade do novo modelo de planejamento estaria no Modelo Integrado de Gestão, organizando de forma sistêmica as funções relacionadas com os instrumentos formais de planejamento e ferramentas de gestão adotadas pelo novo modelo, suas metodologias e práticas gerenciais.

Do ponto de vista qualitativo, ainda se torna necessário o aprimoramento do monitoramento e da avaliação da ação governamental, mediante a adoção de indicadores que permitam o efetivo controle social. O Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco se propõe a deflagrar esse processo.

O grande avanço percebido na estratégia de gestão de Eduardo Campos está na potencialidade que o modelo apresenta para fortalecer o controle social, a gestão

e a participação popular na definição de linhas gerais de ação do governo, de forma regionalizada.

3. Análise do caso de Pernambuco

Por meio de diversos momentos e ações desenvolvidas para a implementação da contratualização, é possível resumir o caso de Pernambuco nas seguintes fases⁴⁵:

- No primeiro governo de Jarbas Vasconcelos a contratualização foi efetivada por meio de diversas experiências que não tinham uma normatização e regra fixa. Conforme o convencimento dos Secretários e responsáveis pelas organizações, a política de contratualização era implementada com a elaboração de um planejamento estratégico e avançou para a formalização de contratos, mas apenas com algumas entidades da administração indireta. Nesse período de experiência o grande avanço foi a introdução de modelos de planejamento nas organizações com o envolvimento de seus servidores. O grande resultado do período foi a criação da Escola de Governo e de uma rede de servidores comprometidos com os ideários de uma nova gestão pública⁴⁶.
- No segundo governo de Jarbas Vasconcelos a contratualização obteve amadurecimento técnico e alinhamento político dentro da equipe de governo. Houve mais intensificação da política de contratualização com a institucionalização de novas instâncias deliberativas, vinculadas inicialmente ao Governador, e da diretriz de uma atuação reformista abrangente e perene, incluindo as organizações da administração pública direta. O grande resultado foi a definição e negociação de “metas globais”

⁴⁵ Uma lei em 1995 já havia previsto a possibilidade de relação contratual entre o Estado e suas entidades da administração indireta. No entanto, não houve nenhum avanço ou trabalho após a publicação da lei. O processo reformista do governo de Pernambuco só teve início no começo da gestão Jarbas. Pode-se destacar a crise fiscal e o movimento reformista da administração pública federal como os principais fatores relacionados ao início do movimento de reforma.

⁴⁶ Ressalta-se como resultado reformista a criação de Agências Executivas, entidades da administração indireta qualificadas para pactuarem desempenho por meio de contratos de gestão e para assumirem maior autonomia gerencial e financeira.

para todas as organizações do Estado e a definição e pactuação de “metas específicas” geradas pela elaboração dos diversos planejamentos estratégicos. A política de contratualização permitia a autonomia da elaboração de planejamentos e indicadores nas secretarias finalísticas, sempre com a supervisão da SARE e a colaboração da rede de servidores públicos.

- No primeiro governo de Eduardo Campos a contratualização é marcada como a definição de grandes objetivos do governo. Ocorre a centralização do trabalho de planejamento e monitoramento das grandes metas. O modelo foi influenciado pelas experiências anteriores, projetos de consultorias e pela concretização de carreiras de gestores públicos para a execução do modelo de gestão governamental.

Tabela 5: Painel de resumo do caso (continua)

CAPACIDADE DE... PARA A CONTRATUALIZAÇÃO	1º Ciclo Reformista (1ª GESTÃO JARBAS)	2º Ciclo Reformista (2ª GESTÃO JARBAS)	3º Ciclo Reformista (1ª GESTÃO CAMPOS)
Reorganização e coordenação da estrutura macrogovernamental	<p>Contexto: Reforma do Aparelho do Estado (Adm Fed) e crise fiscal</p> <p>Produto: Plano de Reforma do Aparelho do Estado de Pernambuco</p> <p>Ator Principal: Secretaria de Administração e Reforma do Estado - SARE</p> <p>Estrutura Macrogovernamental: Poder Executivo em 4 sistemas (de Decisão, de Coordenação, de Execução e de Fomento)</p> <p>Núcleo Estratégico: Comissão Diretora de Reforma do Estado / SARE</p>	<p>Contexto: Continuidade da experiência de contratualização da 1ª gestão.</p> <p>Produto: Contratos de Gestão</p> <p>Ator Principal: Secretaria de Administração e Reforma do Estado - SARE</p> <p>Estrutura Macrogovernamental: Poder Executivo em Núcleos (Estratégico, de Apoio, de Deliberação e Tático)</p> <p>Núcleo Estratégico: Governador, Vice, Secretários e Procurador do Estado</p>	<p>Contexto: Experiência do governo Jarbas e a influência do modelo organizacional da Administração Pública Federal</p> <p>Produto: Mapa da Estratégia</p> <p>Ator Principal: Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG</p> <p>Estrutura Macrogovernamental: Criação de Secretarias Especiais</p> <p>Núcleo Estratégico: Governador e SEPLAG</p>
Desenvolver equipes e gerir conhecimento	<p>Equipe Gestora: Equipe da Petrobras e da Caixa Economica Federal vinculadas ao PROGESTÃO na SARE.</p> <p>Estratégia de ação: Utilização de servidores como interlocutores das organizações - Rede Pernambucana de Gestores</p> <p>Capacitação: Escola de Governo</p> <p>Principais Resultados: Escola de Governo e contratação de servidores públicos federais</p>	<p>Equipe Gestora: Equipe da Petrobras e da Caixa Economica Federal vinculadas ao PROGESTÃO da SARE</p> <p>Estratégia de ação: Utilização de servidores como interlocutores das organizações - Rede Pernambucana de Gestores</p> <p>Capacitação: Escola de Governo</p> <p>Principais Resultados: Rede Pernambucana de Gestores</p>	<p>Equipe Gestora: Equipe da Petrobras e da Caixa Economica Federal nomeadas em cargos políticos na SEPLAG e em outras secretarias.</p> <p>Estratégia de ação: Criação de carreiras de gestão pública</p> <p>Capacitação: Escola de Governo</p> <p>Principais Resultados: Concurso Público das carreiras</p>

Tabela 5: Painel de resumo do caso (continua)

CAPACIDADE DE... PARA A CONTRATUALIZAÇÃO	1º Ciclo Reformista (1ª GESTÃO JARBAS)	2º Ciclo Reformista (2ª GESTÃO JARBAS)	3º Ciclo Reformista (1ª GESTÃO CAMPOS)
Estabelecer objetivos e metas, e definir regras e responsabilidades	<p>Diretriz Estratégica: PROGESTÃO</p> <p>Principais Objetivos: Elaborar o Planejamento Estratégico de cada organização</p> <p>Estratégia de Ação: Capacitar servidores para disseminar conhecimentos e novas técnicas de trabalho e para formar uma rede de interlocutores do modelo de reforma proposto. Iniciar as ações pelas entidades da administração pública indireta.</p> <p>Responsáveis: Equipe PROGESTÃO e Rede Pernambucana de Gestores</p>	<p>Diretriz Estratégica: PROGESTÃO</p> <p>Principais Objetivos: Pactuar as metas por meio dos contratos de gestão</p> <p>Estratégia de Ação: Convencimento da importância do trabalho, indicação de interlocutores das organizações, capacitação e integração da Rede Pernambucana de Gestores e criação de áreas de elaboração do planejamento estratégico e monitoramento nas organizações.</p> <p>Responsáveis: Equipe PROGESTÃO e Rede Pernambucana de Gestores</p>	<p>Diretriz Estratégica: Mapa da Estratégia</p> <p>Principais Objetivos: Estabelecer grandes objetivos e metas governamentais para orientar a máquina burocrática</p> <p>Estratégia de Ação: Definição dos objetivos e metas por meio de diálogos com a sociedade e monitoramento do desempenho com a criação da carreira de gestores públicos</p> <p>Responsáveis: Governador e SEPLAG</p>
Negociar metas e administrar conflitos	<p>Responsável: Equipe PROGESTÃO</p> <p>Instância de resolução de conflitos: Conselho do PROGESTÃO e Comissão Diretora de Reforma do Estado</p> <p>Estratégia de Ação: Elaboração conjunta do Planejamento Estratégico.</p>	<p>Responsável: Equipe PROGESTÃO</p> <p>Instância de resolução de conflitos: Conselho do PROGESTÃO e Comissão Diretora de Reforma do Estado</p> <p>Estratégia de Ação: Elaboração Conjunta do Planejamento Estratégico e dos indicadores</p>	<p>Responsável: Equipe SEPLAG</p> <p>Instância de resolução de conflitos: Gabinete do Governador</p> <p>Estratégia de Ação: Definição do Mapa da Estratégia com objetivos gerais com o consequente desdobramento em ações de responsabilidade de cada organização</p>

Tabela 5: Painel de resumo do caso

CAPACIDADE DE... PARA A CONTRATUALIZAÇÃO	1º Ciclo Reformista (1ª GESTÃO JARBAS)	2º Ciclo Reformista (2ª GESTÃO JARBAS)	3º Ciclo Reformista (1ª GESTÃO CAMPOS)
Monitor resultados e medir desempenho	<p>Responsável: Servidores das organizações que integram a Rede Pernambucana de Gestão</p> <p>Frequência: Bimestral</p> <p>Estratégia de Ação: Definição de planejamento estratégico com objetivos, metas e indicadores</p>	<p>Responsável: Servidores das organizações que integram a Rede Pernambucana de Gestão</p> <p>Frequência: Bimestral</p> <p>Estratégia de Ação: Pactuação de indicadores globais (comuns à todas organizações) e indicadores específicos (referente às ações particulares de cada organização)</p>	<p>Responsável: Equipe SEPLAG</p> <p>Frequência: Mensal</p> <p>Estratégia de Ação: Equipe SEPLAG realiza reunião de consolidação dos dados e medição do desempenho das organizações conforme estabelecido no Mapa da Estratégia. Poucos dias antes da reunião com o Governador a equipe elabora relatório de desempenho da organização e das metas gerais de governo.</p>
Sistema de Consequências e Aprendizado	<p>Instrumento de Incentivo: Criação do Prêmio para reconhecimento de bons desempenhos</p> <p>Instrumento de Punição: Não havia previsão</p> <p>Institucionalização do Modelo: Diversos instrumentos legais foram criados e regulamentos, sem alinhamento aos que já existiam</p> <p>Estratégia de Aprendizado: Troca de Experiência entre os servidores integrantes da Rede Pernambucana de Gestores</p>		<p>Instrumento de Incentivo: Continuidade do mesmo sistema do modelo do governo Jarbas</p> <p>Instrumento de Punição: Não havia previsão</p> <p>Institucionalização do Modelo: O Mapa da Estratégia não foi regulamento por lei, porém seus produtos foram alinhados aos instrumentos legais de planejamento e orçamento</p> <p>Estratégia de Aprendizado: Criação de carreiras específicas para gerirem a contratualização</p>

Fonte: Elaboração própria

Neste capítulo pretendemos analisar, à luz da discussão teórica elaborada nos capítulos 1 e da descrição do caso realizada no capítulo 2, se e em que medida o Governo de Pernambuco desenvolveu capacidades para a política de contratualização

3.1. A reorganização e coordenação da macroestrutura governamental

A primeira dimensão relacionada à capacidade governamental para a contratualização refere-se ao desenho macroestrutural e suas relações como forma de viabilizar a política de contratualização.

Além disso, em práticas de contratualização, uma questão fundamental é a forma de coordenação da estrutura governamental. Por exemplo, a quem cabe definir o que será contratualizado? Como coordenar as organizações dentro de uma mesma visão sobre funcionamento do Estado? Como tornar órgãos centrais mais planejadores e menos implementadores? Quem irá gerir ou coordenar todas as regras e processos da contratualização?

Portanto, há dois momentos igualmente importantes referentes à gestão macroestrutural, cuja discussão aprofundaremos a seguir.

No caso de Pernambuco, desde a institucionalização de uma prática de relação contratual entre as organizações, há pelo menos 3 situações bem marcadas de redefinição da macroestrutura do governo.

- 1) A reestruturação do primeiro governo de Jarbas com o início efetivo da prática de reforma administrativa do Estado.
- 2) A reestruturação do segundo governo de Jarbas com a contratualização entre órgãos da administração direta.
- 3) A reestruturação do primeiro governo de Eduardo Campos com a revisão do modelo estrutural adotado nos 8 anos anteriores, exclusão de

programas e projetos reformistas e a adoção de soluções estruturais similares às do governo federal.

Em todos os momentos houve a definição de um “gestor geral” para a política de contratualização. No primeiro governo de Jarbas o ator responsável pela proposta reformista e implantação das experiências de contratualização foi a Secretaria de Administração e Reforma do Estado, tendo como nível de consolidação e validação de suas ações a Comissão Diretora de Reforma do Estado. No segundo governo de Jarbas, o ator responsável continuou sendo a Secretaria de Administração e Reforma do Estado, com a supervisão global dessas ações por conselhos deliberativos contemplando os titulares das secretarias de Estado. Já no governo de Eduardo Campos o gestor tornou-se a Secretaria de Planejamento e Gestão.

No início houve maior destaque às ações de ajuste fiscal e muitas vezes a equipe de reforma justificou seus trabalhos sob a perspectiva da agenda fiscal ao associar a reforma ao melhor nível de desempenho governamental e gasto público. O cenário contradiz o embate entre a agenda de gestão e fiscal apontado por Rezende (2005) na análise da reforma da administração pública federal.

Conforme demonstram as análises a respeito das variáveis motivadoras de movimentos reformistas (BANGURA, 2000; ABRUCIO *et. al.*, 2009; OCDE, 1999), a crise fiscal e o questionamento da eficiência administrativa da administração pública foram alguns dos incentivos da proposta reformista do Estado de Pernambuco no primeiro governo Jarbas. A agenda básica de transformações do modo de intervenção e gestão do governo seguiu muito de perto a proposta de reforma do aparelho do Estado publicada pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado em 1995. Inclusive foi estruturada uma secretaria com a mesma denominação desse ministério.

Nos três momentos havia contextos políticos e econômicos que geraram incentivos para a estrutura organizacional adotada. O primeiro governo Jarbas foi

fortemente influenciado pela discussão reformista do governo federal e pelo contexto de crise fiscal que o Estado de Pernambuco enfrentava naquele momento. O segundo governo Jarbas foi o reflexo da experiência tida no primeiro governo, intensificando a experiência de reforma e o envolvimento da estrutura governamental na discussão da política de contratualização. O governo de Eduardo Campos teve uma reação à experiência da administração estadual no governo de Jarbas e influenciado pela macroestrutura da administração federal no governo Lula.

Assim, podemos afirmar que a reestrutura macrogovernamental nos três momentos teve forte influência do projeto político dado à questão da gestão pública. Num primeiro momento, nos dois governos Jarbas, por conta do contexto de experimentação e das ideias novas surgidas pela discussão reformista no âmbito federal, foi criada uma Secretaria responsável pela formulação e gestão da política de contratualização. A criação da Secretaria de Administração e Reforma do Estado também permitiu tratar da questão reformista no nível de secretariado, da mesma forma das demais questões e políticas setoriais.

A diferença entre os dois mandatos foi o nível de autonomia da Secretaria e a necessidade de justificativa para a continuidade e execução das definições da contratualização. No primeiro governo de Jarbas a Secretaria de Administração e Reforma do Estado agia de forma autônoma frente às experiências de contratualização e as justificativas das primeiras ações estavam bastante vinculadas à questão do ajuste fiscal e da gestão da administração indireta. No segundo momento, apesar da autonomia sobre a questão, houve maior discussão sobre os rumos a serem traçados dessa experiência no governo estadual e a continuidade do modelo foi dada pela experiência positiva do governo anterior, com a continuidade da equipe e o fortalecimento da disseminação da prática e das ideias para os servidores estaduais da administração direta.

No governo de Eduardo deu-se continuidade a um projeto de definição de objetivos e metas governamentais, de forma centralizada e sem o instrumento contratual. Por conta disso, o domínio sobre a questão de pactuação de

desempenho foi centralizado em um único órgão, a Secretaria de Planejamento e Gestão, com a supervisão direta do Governador.

Outro ponto importante sobre a estrutura macrogovernamental está relacionado ao modelo de gestão adotado para gerir a estrutura do governo com foco na adoção da relação contratual. Conforme apontado pela OCDE (1999) no caso de Pernambuco também foi do *principal* a iniciativa de estabelecer uma política de contratualização. Porém, não houve uma posição unilateral nem do *principal* e nem do *agent* para proposição dos contratos de gestão, ocorreu de forma conjunta a elaboração do planejamento estratégico, com forte papel do aprendizado. As necessidades eram resolvidas em conjunto e com amplo espaço para negociação.

Sobre este aspecto, em todos os momentos analisados, a gestão da contratualização ocorreu pela Secretaria responsável por sua formulação: A Secretaria de Administração e Reforma do Estado no governo Jarbas e a Secretaria de Planejamento e Gestão no governo Eduardo Campos.

Por outro lado, a forma de condução da gestão da relação contratual distingue os momentos analisados. Nos governos de Jarbas Vasconcelos houve bastante autonomia e flexibilização das regras. Como o momento era de experiência, com adesão voluntária das organizações à proposta, as organizações que aderiram tiveram apoio da Secretaria de Administração e Reforma do Estado para autodesenvolverem práticas e disseminarem conhecimento. Já no governo de Eduardo Campos, a gestão da estrutura governamental ocorreu de forma centralizada e com inúmeras definições de regras e processos de trabalho para assegurar a devida adoção das práticas de alinhamento aos objetivos estratégicos do governo.

Andrade (*apud* LEVY, 2002) aponta que a estrutura estatal corresponde aos projetos políticos de longo prazo quando tem capacidade para (i) formular, planejar, implementar e monitorar políticas públicas; (ii) dispor de quadro de servidores motivados, com perspectivas de trabalho e plano de carreira; (iii)

implantar políticas de formação e treinamento, com boas instituições; (iv) coletar, processar e circular informação; e, (v) preservar a gestão macroestrutural para dar continuidade os centro de competências.

À Secretaria de Administração e Reforma do Estado do governo de Pernambuco coube gerir a estruturação do governo, do ponto de vista macroorganizacional, e prover às organizações tecnologias de gestão com foco em resultados e na qualidade dos serviços prestados. Salieta-se as considerações de Bento (2003) e Osborne & Gaebler (1995) nas quais revelam que a reestruturação institucional estava vinculada à premissa de que o tamanho do aparelho estatal atuava como obstáculo para a construção de um Estado moderno, justificando, assim, soluções como de autonomias, flexibilidades e, inclusive, relações com entidades sem fins lucrativos e privatizações. De outra forma, como apontado por Haggard (1996) tais alterações dependeriam da articulação com os atores políticos. No entanto, o cenário encontrado por Jarbas, diante da crise fiscal, e a vigência da nova solução da administração pública representada pelo Plano Diretor de Reforma do Estado da Administração Pública Federal, permitiram que diversos arranjos institucionais fossem concretizados.

Ao contrário do que observa Heinrich (2007) não havia no Estado de Pernambuco uma série de transformações administrativas que culminaram na estruturação de um campo central e supervisor responsável pelas decisões políticas. Na verdade, foi a ausência desse campo central que motivou a administração pública a adotar uma diretriz reformista em seu arranjo macroorganizacional. A criação da SARE, por outro lado, foi a “infraestrutura mínima” para o enfrentamento do problema da capacidade organizacional, seguindo o conceito de Toonen (2007), pois se concedeu à SARE ao menos o poder de propor modelos de melhoria organizacional e da administração pública, contribuindo com Torres (2007) na análise de que há sempre uma organização em nível central para supervisionar o modelo de contratualização. Bento (2003) também apresenta uma ideia um marco regulatório mínimo para as ações reformistas. Tais instrumentos legais foram

acompanhados das respectivas mudanças institucionais, e avançando progressivamente conforme o aprendizado era gerado.

Como o SARE estava no mesmo nível hierárquico das outras secretarias estaduais, e não poderia interferir nas entidades da administração indireta, adotou como estratégia de atuação a criação de uma rede do que denominaram de Analistas de Tecnologia Gestão – ATGs para prestar apoio na implementação das diversas técnicas gerencias nas organizações do Estado. Esses ATGs eram servidores públicos efetivos e capacitados pela Escola de Governo. Já na Gestão Campos, a estratégia de atuação adotada foi a criação de carreiras de gestores com a finalidade de assegurar o modelo de gestão adotado.

3.2. Desenvolver equipes e gerir conhecimento

Frente ao que foi colocado anteriormente, para o efetivo sucesso da nova gestão pública, é necessário capacitar pessoas, desenvolver habilidades e aplica-las na consecução dos projetos reformistas, por meio de um conjunto de instrumentos capazes de permitir o intercambio de conhecimento e o aprimoramento da experiência.

Existem três grandes acontecimentos que permitiram desenvolver capacidade humana para a contratualização:

- 1) Criação da Escola de Governo de Pernambuco;
- 2) Criação de uma rede de servidores estaduais denominada de Rede Pernambucana de Gestores Públicos; e,
- 3) Criação de carreiras de gestores públicos.

A Escola de Governo estava alinhada aos ideários da Nova Gestão Pública e ao projeto reformista que o governo de Pernambuco estava executando. O papel da Escola foi gerar competências e disseminar conhecimentos que não eram

encontrados na administração estadual e que eram necessários para a implantação de uma gestão pública por resultados. De forma complementar, a Rede Pernambucana de Gestores Públicos abrangeu uma rede de servidores qualificados e interessados na questão. Foram estes servidores os interlocutores das organizações estaduais no debate sobre as propostas de contratualização e os interlocutores da política de contratualização dentro de suas organizações. Eles tiveram forte destaque no trabalho durante os dois mandatos de Jarbas: Viabilizaram as ideias reformistas, implementaram instrumentos gerenciais, deram continuidade ao debate interno sobre definição de objetivos e metas e monitoraram o desempenho de suas organizações.

Sob o ponto de vista de Egeberg (2007) pode-se dizer que a atuação por essa rede de servidores foi uma alternativa para a implementação da reforma do estado diante do número de servidores que a SARE tinha em seu quadro de funcionários e do número reduzido de atribuições que a Secretaria Executiva de Reforma do Estado havia comparado às demais secretarias executivas da SARE⁴⁷. Essa estratégia de atuação foi fundamental para aplicar, em toda a estrutura, as técnicas, ferramentas e conhecimentos necessários para a reforma proposta. Dessa forma, por ser um tema que deveria prover todas as estruturas de forma idêntica, os ATGs promoveram a melhoria da interlocução e dos processos de trabalho da reforma.

Além disso, ao alinhar os ATGs, a SARE evitava duplicidade de ações com foco de reforma da gestão e permitia que os ATGs agissem como interlocutores das organizações sobre as práticas inovadoras, trazendo à rede, e conseqüentemente à SARE, práticas pontuais e antigas experiências de gestão pública.

Importante destacar que a construção da rede de servidores públicos também beneficiou a criação de diálogo entre os gestores responsáveis pelas regras da

⁴⁷ Comparativamente a Secretaria Executiva de Reforma do Estado tinha 3 gerências em sua estrutura hierárquica e a Secretaria Executiva de Governo Digital tinha 7 gerências, e por fim, a Secretaria Executiva de Administração e Serviços tinha 9 gerências.

contratualização e os atores da contratante, atuando como colaboradores do processo.

Para a OCDE (1999) esta estratégia de atuação cria um ambiente de confiança, como capacidade do núcleo estratégico para contratualizar, pois permite que a relação entre os contratantes e as contratualizadas tenha avaliações de desempenho mais claras, realistas e com diálogos sistêmicos para alcance dos resultados pactuados e capacidade de aprendizagem e aperfeiçoamento. Importante também destacar a ligação necessária entre as políticas e os produtos e serviços prestados pelas organizações.

Essa ligação entre os serviços e produtos foi melhor desenhada, também, com a experiência. Como as atividades para pactuação de desempenho, com o início do planejamento estratégico, estavam voltadas para as entidades da administração indireta, que efetivamente executam as políticas públicas estabelecidas pelo núcleo estratégico, à medida que as práticas de contratualização avançavam na máquina burocrática, era maior o conhecimento gerado pela equipe gestora do PROGESTÃO e da rede de servidores públicos sobre os serviços, produtos e ações do Estado.

A Rede perde espaço político no governo de Eduardo Campos. O novo governo tinha uma proposta diferente. Acreditava que os objetivos e metas deveriam derivar de uma articulação e diálogo com a sociedade no momento da eleição. Para isso, criou as carreiras de gestores para atuarem nas secretarias e organizações de governo trabalhando no monitoramento e avaliação desse no *modus operandi* proposto. Ressalta-se que as carreiras foram pensadas no governo Jarbas, porém há indícios de que a proposta era que estes atuariam junto com a Rede de Gestores. Outro ponto importante a ser destacado é que até a data da realização das entrevistas os servidores do concurso não haviam sido convocados; para realizar as tarefas do Mapa da Estratégia de Pernambuco foi contratada uma consultoria para atuar junto às secretarias.

A criação de uma carreira de gestores públicos atuante no controle do modelo de gestão reduziu o espaço de troca de experiência existente no governo Jarbas por conta da rede de servidores públicos. O que antes estava democratizado entre os servidores do estado foi comprimido em uma carreira central onde o conhecimento formado é compartilhado numa lógica “n” para “1”⁴⁸. (RADIM, 2007; BENTO, 2003).

Essa nova carreira para gerir a contratualização está alinhada à avaliação de Torres (2007) sobre a necessidade de formação de um corpo de servidores com capacidade técnica suficiente para zelar e coordenar ações mais proativas no momento de pactuação de contratos intragovernamentais. No entanto, é possível afirmar que a rede de gestores formadas no governo Jarbas também apresentava tais características, a distinção estava na composição do quadro desses profissionais.

Interessante observar que o movimento reformista foi iniciado com a contratação de servidores da Petrobras e da Caixa Econômica Federal. Estes servidores entraram no governo de Pernambuco já no primeiro mandato de Jarbas, por meio de um convite realizado pelo então secretário-adjunto. Foi essa equipe a responsável pela elaboração das premissas reformistas, das ideias de funcionamento da contratualização e seu desdobramento para o que hoje se chama Mapa da Estratégia de Pernambuco. Cabe destacar o papel político que estes funcionários federais tiveram no governo de Eduardo Campos. Além desses profissionais continuarem cedidos dos órgãos da administração pública federal para o Governo de Pernambuco, alguns deles, que no governo Jarbas eram responsáveis pelo programa de contratualização, passaram a ser Secretário de Estado ou Secretário Executivo no governo Campos, com status de Secretário Adjunto.

⁴⁸ Entende-se aqui que a lógica “n” para 1 significa que diversas organizações tem relações apenas com uma única. Ou seja, no exemplo analisado, do governo Campos, as organizações contratualizadas não tinham mais a relação horizontal de relacionamento, e sim uma relação vertical: todas se relacionam apenas com a Secretaria de Planejamento e Gestão.

A reforma, como parte de uma política pública de gestão, tem como aspecto a sua questão intersetorial que precisa integrar e contemplar os diversos assuntos e ações. Para isso, é necessário um grande pacto de trabalho e integração dos atores públicos para a consecução da proposta reformista. Pode-se afirmar que por isso a pactuação de desempenho teve um início tímido e uma postura pouco agressiva da Secretaria de Administração e Reforma do Estado para sua implementação, conforme os instrumentos legais previam.

Certamente, por conta da intersetorialidade expressa em políticas reformistas e da escolha de atuação por uma rede de servidores públicos que não estavam subordinados à SARE, foi necessário a adoção de poucos objetivos para a contratualização, alinhado com a visão de Heinrich (2007) sobre a dificuldade dos gestores atuarem sobre uma multiplicidade de objetivos.

3.3. Estabelecer objetivos e metas, e definir regras e responsabilidades

Para que a política de contratualização funcione de maneira efetiva, é necessário que o Governo saiba estabelecer os objetivos a serem atingidos, suas metas de trabalho, as regras do funcionamento da contratualização e as responsabilidades dos diversos atores envolvidos no processo.

A pactuação de desempenho expressa a relação de *agent/principal* a partir de um núcleo de comando estratégico para isso. No caso de Pernambuco, no governo Jarbas o núcleo foi a SARE, em Campos, o núcleo foi a SEPLAG e o Governador. Esse núcleo atuou como o *principal* na política de contratualização.

Sobre essa dimensão, podemos dividir a análise em 2 casos:

- 1) Os mandatos de Jarbas Vasconcelos marcados pelo aprendizado das diversas experiências da política de contratualização.

- 2) O mandato de Eduardo Campos marcado pela centralização da definição e pela definição de regras de trabalho.

Conforme HM Treasury (2003) o sucesso para desenvolvimento de capacidade para a contratualização depende de algumas ideias chaves (i) objetivos claros para assegurar sua incorporação pelos servidores; (ii) sistema de incentivos capaz de estimular boas experiências e desempenhos ao mesmo tempo desestimular desempenhos ruins; e, (iii) informações adequadas e suficientes para monitorar e projetar cenários futuros.

No primeiro governo Jarbas os objetivos da contratualização estavam bastante vinculados à experimentação e desenvolvimento de práticas de planejamento governamental, de forma a equalizar os níveis de qualidade das organizações e disseminar conhecimento sobre o assunto. Por permitir o desenvolvimento de práticas de forma conjunta com os servidores públicos houve maior aderência da proposta contratualista. Já no segundo governo Jarbas os objetivos se aperfeiçoaram, avançaram a pactuação dos contratos com as entidades de administração indireta e se aperfeiçoam os modelos de metas de desempenho, implantando metas gerais ao governo. No governo Campos os objetivos são estruturantes, permitindo melhor adesão das ações públicas à estratégia de governo, e por outro lado, tornando mais distante os projetos estruturantes dos antigos objetivos e metas do nível local.

No entanto, a pactuação de desempenho precisa estar acompanhada de um sistema de planejamento governamental capaz de formular as políticas públicas, seus objetivos e metas e, conseqüentemente, seus meios de monitoramento e controle. Por conta disso, um dos desafios da contratualização está vinculado à etapa de planejamento de trabalho e definição de metas, que tornariam, nesse sentido, as metas mais claras e com melhor definição dos resultados a serem alcançados.

Por conta disso, desde Jarbas, o governo tem intensificado a utilização de práticas de planejamento estratégico das organizações públicas. Antes do governo Campos, havia inúmeros planejamentos estratégicos de cada secretaria e entidade do Estado, que por um lado dava maior liberdade aos prestados de serviço sobre os resultados almejados e, por outro, permitia melhor cooperação das partes contratualizadas sobre um novo modelo e processo organizacional que estava se tentando implementar. No governo Campos há um planejamento estratégico único e central, que em contraposição aos diversos planejamentos estratégicos, visava dar metas de longo prazo para os resultados almejados pelo Estado e tentava melhorar a coordenação e empenho das organizações em torno de grandes objetivos comuns.

Para HM Treasury (2003) e OCDE (1999) o desenvolvimento de capacidade para realizar o planejamento, estabelecer objetivos e metas, está mais intimamente vinculadas aos elementos de métodos e instrumentos utilizados do que propriamente à estratégia de atuação e de desenvolvimento do planejamento estratégico, instrumento de planejamento que deriva os objetivos e metas. Porém, é possível observar que na medida em que o planejamento estratégico envolve mais servidores e permite maior liberdade de modificações e adaptações, maior é a capacidade desenvolvida pelo Estado para a contratualização.

Segundo a OCDE (1999) os objetivos da reforma deveriam estar expressos em termos das expectativas de desempenhos. Logo, se o objetivo da reforma era o ajuste fiscal, os termos de desempenhos pactuados deveriam estar ligados à esta questão. No entanto, no governo Jarbas a reforma estava muito vinculada aos preceitos da reforma da administração pública. O ajuste fiscal, apesar de se alinhar em diversos momentos com os aspectos reformistas da agenda de gestão, não estava como objetivo da pactuação de desempenho.

Nos mandatos de Jarbas a contratualização partiu de um amplo programa de modernização, por meio de diversas frentes. Houve ações de modernização digital do governo, de ajuste fiscal, de gestão de pessoas, e por fim, de modernização gerencial, contemplando a contratualização. Era um programa

reformista robusto que, na perspectiva da contratualização, teve como grande resultado a criação de uma base mínima de ação semelhante em todas as secretarias e a disseminação de conhecimentos e valores da nova gestão pública. Foram diversas iniciativas que demonstravam uma coordenação geral sobre um novo modelo de gestão pública, mesmo sem a intervenção direta do governador, e indo além de alterações institucionais isoladas (Abrúcio, 2010).

A política de contratualização foi desenhada no programa PROGESTÃO. O trabalho foi iniciado com a elaboração do planejamento estratégico de cada organização, para posteriormente serem contratualizadas. Tinha como estratégia de ação o convencimento da importância desse novo modelo de administração, indicação de interlocutores das organizações, com capacitação e formação por meio da Rede Pernambucana de Gestores e criação de áreas nas organizações responsáveis por desenvolver o planejamento estratégico.

Os objetivos e metas eram estabelecidos dentro de cada organização, no momento de elaboração do planejamento estratégico. Apenas no segundo governo de Jarbas foram criadas “metas gerais” que eram definidas pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado, e negociadas individualmente com as demais organizações do Estado. A criação de ouvidoria e capacitação de funcionários eram exemplos de metas gerais.

As regras e responsabilidades eram definidas pela equipe do PROGESTÃO. Não havia rigidez de regras e procedimentos de trabalho sobre a questão. Parte das regras estava estabelecida na legislação sobre a contratualização. Para implementar o novo modelo de gestão as organizações precisavam indicar os interlocutores das organizações e criar áreas responsáveis para desenvolver e monitorar o planejamento estratégico. Toda a experiência ocorreu de forma bastante descentralizada, permitindo inovações pontuais e flexibilidade do modelo de definição de objetivos e regras nas diversas organizações.

Nesse sentido é possível atribuir ao governo Jarbas a melhoria significativa da governança do Estado, principalmente se levarmos em conta o conceito de

governança definido por Bento (2003) e Diniz (1995) no qual o conceito pode ser resumido no conjunto de ações para melhoria das consecuições de metas e da eficiência pública. Porém, foi só no governo Campos que é possível identificar a dimensão participativa da sociedade no modelo de gestão – conforme Diniz (1995) complementa o conceito de governança -, e logo, a expansão de meios de garantir interlocução e controle social. Também é só com a gestão de Campos que se fortalece a figura de uma “sala de situação” do governo, criando métodos de monitoramento e controle que resulta num ritual de reuniões com o governador.

Destaca-se também a criação de um padrão de qualidade organizacional adotado no governo Jarbas, seguindo os critérios do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, permitindo que com padrões normatizados as organizações pudessem ter maior grau de autonomia gerencial, o que de fato ocorreu no governo Jarbas.

No governo de Eduardo Campos, por outro lado, estabeleceram objetivos e metas comuns para toda a estrutura governamental. As organizações precisariam atuar alinhadas às metas do governo, sempre em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Gestão. Nesse caso a definição dos objetivos e metas ocorria por meio de diálogos com a sociedade. A pactuação de desempenho foi orientada por um modelo de gestão integrador, com forte comunicação de ordenadas de objetivo e coordenado pelo dirigente político máximo, o governador. Porém, a coordenação dos objetivos pelo governador, diminuiu a troca de experiências difusas na estrutura administrativa. (RADIM, 2007; BENTO, 2003).

De qualquer maneira, as metas não podem ser traduzidas nos resultados visíveis e precisam do desenvolvimento de técnicas para não ocorrer dupla contagem dos produtos de ação governamental. (BOUCKAERT ET AL., 2008). Esse tipo de capacidade depende do profundo conhecimento do Estado e do tempo de maturação de planejamento e contratualização da experiência. Curristine (2005) complementa a análise sob a perspectiva do desenvolvimento de capacidade como graduação no qual o tempo é uma variável fundamental. Nesse sentido,

com a continuidade da equipe gestora do PROGESTÃO é possível afirmar que o governo Campos se beneficiou da maturação da gestão organizacional via pactuação de desempenho.

Porém, nenhuma das experiências integrou o núcleo estratégico, ou seja, as instâncias centrais definidoras de políticas públicas. As experiências do governo Jarbas colaboraram de forma particular em cada organização, fortalecendo os processos de planejamento estratégico e pactuação de desempenho das diversas organizações, sem distinção. No governo Campos, a experiência centralizou o governador como instância definidora de objetivos estratégicos do governo, na prática de acompanhamento das atividades que as entidades da administração indireta ficam subordinadas ao conhecimento e providências do secretário ao qual estavam subordinados.

Nos dois casos de pactuação de desempenho (Jarbas e Campos), há um enorme efeito de *feedback* no qual a cúpula estratégica, ou o núcleo estratégico, conforme se denomina nos casos, tem informações do processo de trabalho e dos desempenhos. No governo Jarbas tais informações estavam compartilhadas entre os servidores das partes contratualizadas e do PROGESTÃO. No governo Campos o *feedback* era reportado à uma equipe da Secretaria de Planejamento e, por sua vez, consolidado e repassado ao governador. No governo Campos os próprios servidores eram empoderados da capacidade de ação, logo havia um compartilhamento do desenvolvimento de capacidade do Estado para a contratualização. No governo Campos o empoderamento foi restrito à uma carreira de servidores e ao corpo político do Estado, permitindo concluir que o governo desenvolveu mais capacidade que o Estado. (RADIN, 2007).

Contemplando as afirmações de Radin (2007), houve maior desenvolvimento de capacidade no governo Jarbas, pois foram formadas habilidades para planejamento e avaliação das ações governamentais, e competências suficientes para agir em função do *principal* em todos os *agents*, desdobrando dentro do Estado os conhecimentos necessários e assegurando a responsabilidade e estrutura necessária para a efetividade do modelo de contratualização.

Se comparados com o caso das QUANGOs ingleses, o diagnóstico do Institute for Government (2010) demonstra que há um déficit de competências em toda a organização pública, desde a escassez de capacitação profissional, passando pela limitação da gestão do conhecimento e falta de clareza das expectativas de desempenho. Trazendo a análise para o caso de Pernambuco, pode-se afirmar que o governo Campos tem cometido falhas semelhantes. Não há instrumentos de gestão do conhecimento que permita que todas as organizações se envolvam no processo de pactuação de desempenho e, que, também não há clareza das metas e expectativas almejadas: O Mapa da Estratégia é uma grande cartilha de objetivos qualitativos, com desejos de efeitos das ações governamentais.

De forma complementar, para garantir efetividade às ações reformistas, a Comissão Diretora de Reforma do Estado de Pernambuco surge como órgão deliberativo para coordenar as ações de gestão pública no nível macrogovernamental e não centralizar ou destacar a SARE como secretaria gestora do Estado (RADIM, 2007). No primeiro governo Jarbas, a Comissão atuou mais fortemente sobre os aspectos do ajuste fiscal e os atrelavam às ideias reformistas. No segundo governo Jarbas a Comissão melhorou a integração das secretarias da administração direta ao programa reformista e apoiou a interlocução com as entidades da administração indireta para a efetivação dos contratos de gestão.

Pode-se afirmar que a formalização da pactuação de desempenho por contratos formais de gestão ocorreu de forma atrasada no processo devido à inexistência de regulamentação legal sobre os contratos de gestão criados pela reforma gerencial. Ao aproxima-los, legalmente, aos contratos administrativos, os contratos de gestão vinculavam uma figura de prestação de serviço e contratação, em detrimento da figura de acordo interno da máquina e orientação de governo.

Outro objetivo dos contratos legais era garantir autonomia e flexibilidade ao gestor responsável pela organização contratualizada. Dessa forma, conforme apontada por Bento (2003), os contratos permitiriam que as organizações tivessem processos inovadores, ágeis e produtivos sem a interferência das

microirracionalidades geradas pelas regras de controle a *priori* do Estado. Ao assimilar o contrato de gestão ao contrato administrativo, os controles a princípio seriam reforçados por conta da visão financeira e orçamentário que estariam fortemente vinculadas ao contrato. Por outro lado, o contrato administrativo permite melhor responsabilização do gestor por seus resultados e desempenho. O contrato seria avaliado pelos órgãos de controle do Estado e responsável pelo mau desempenho seria punido, com a consequente devolução do orçamento gasto pelo desempenho não cumprido.

Por conta do cenário exposto, a experiência no governo Jarbas permitiu maior flexibilidade sobre as regras, com elevado grau de troca de conhecimento das experiências heterogêneas sobre a definição de objetivos, metas e indicadores. Ressalta-se que, apesar de tudo, como havia um padrão mínimo estabelecido, não ocorreram experiências discrepantes e divergentes daquele padrão adotado para a reforma do Estado. Por outro lado, no governo Campos houve maior generalidade dos objetivos pactuados com a máquina pública, tal generalidade não é vista como prejudicial pela OCDE (1999) para o desenvolvimento de capacidade para a contratualização. A generalidade pode ajudar o desenvolvimento da capacidade pois inicia um aprendizado de especificação de objetivos, monitoramento de resultados e se alinha à incertezas no ambiente político ou financeiro. Tal aspecto é explicável quando associamos à isto uma nova carreira de servidores públicos que não tem a experiência governamental das realizações e conhecimentos gerados no governo Jarbas. Para esta análise, a generalidade do governo Jarbas é visto como danoso ao processo de capacidade do núcleo estratégico, pois já houve a disseminação de conhecimento e a formação de habilidades seguindo as necessidades do governo para o cenário de contratualização.

Não houve, neste aspecto, continuidade do modelo Jarbas, pois não se aproveitou do capital colocado a disposição. Os servidores internos que estavam responsáveis pelo governo Jarbas tiveram suas ocupações diminuídas.

3.4. Negociar metas e administrar conflitos

A literatura define que a negociação é a dimensão de contratualização que mais traduz o sucesso do novo modelo de gestão por resultados. Sobre essa dimensão há várias diferenças nos governos analisados:

- 1) No primeiro governo de Jarbas a negociação dos objetivos era realizada com a elaboração do Planejamento Estratégico.
- 2) No segundo governo de Jarbas a negociação foi subsidiada com o entendimento do negócio de cada organização, permitindo o avanço da negociação para as metas do Planejamento Estratégico.
- 3) No governo de Eduardo Campos a negociação passa a ser com a sociedade, definindo grandes objetivos de governo.

Apesar das dificuldades para a concretização de um instrumento formal de pactuação de desempenho, o governo de Pernambuco persistiu nas práticas e processos de pactuação, corroborando com a OCDE (1999) que expõe que a força da pactuação por desempenho não reside na sanção legal, mas na necessidade de trabalho em conjunto do governo. Essa exposição também colabora com a explicação do início da experiência de contratualização, no primeiro governo Jarbas, no qual mesmo com a sanção legal para formalizarem a pactuação por instrumento contratual, houve uma relação de trabalho por meio de diálogo e convencimento dos responsáveis pelas organizações, e por segundo, de seus servidores.

Houve, evidentemente, um “espírito de contratualização” (OCDE, 1999), por meio de iniciativa do poder executivo, que envolveu um interesse mútuo entre as partes na busca por um modelo de gestão com orientação estratégica e com foco nos resultados dos trabalhos. Tal cenário permitiu que o processo de contratualização torna-se a experiência mais exitosa e com adesão da máquina burocrática. Houve

um elevado grau de confiança do núcleo estratégico do governo Jarbas (Secretaria de Administração e Reforma do Estado) sobre as metas fixadas nas organizações setoriais e em contrapartida, as organizações setoriais e seus servidores também depositaram muita confiança sobre a condução da contratualização e as regras e padrões estabelecidos pela equipe do PROGESTÃO como necessários para o novo modelo de administração pública gerencial.

No governo Jarbas houve um investimento considerável de tempo e recursos para a concretização de um protótipo do que seria a política de contratualização do governo de Pernambuco. Iniciado pelas entidades de administração indireta a política de contratualização ocorreu após diversas experiências de desenvolvimento de planejamento estratégico, com a pactuação dos contratos de gestão. Após a experiência na administração indireta, a política se estendeu às organizações da administração direta com um forte envolvimento da equipe governamental em negociação de técnicas e instrumentos para a elaboração de planejamento estratégico e com um ambiente de confiança que permitia a pactuação de desempenho sem a existência de um instrumento legal e formal necessário para controlar e cobrar. Essas características estão expressadas pela OCDE (1999) como importantes para o desenvolvimento de capacidade do núcleo estratégico, a medida que fortalece o núcleo com competências de negociação e equilibra a informação entre o *principal* e o *agent*.

De forma semelhante, houve um considerável tempo entre a eleição de Eduardo Campos e o lançamento do modelo de pactuação de desempenho adotado em seu governo, o que representa que o novo modelo teve um constante debate entre a equipe formuladora e os “decisores”.

A grande diferença de negociação entre estes momentos consiste nas informações sobre as ações do governo e métodos de gestão que a organização ou a equipe gestora da contratualização dispõe. No governo de Jarbas havia um momento de criação de novos padrões de gestão pública, que precisaria ser dialogado com as organizações. Por isso, o processo teve mais diálogo e foi

concedida maior autonomia às organizações do Estado. Pelo fato de ser uma iniciativa nova no Estado também foi fundamental o envolvimento e empoderamento dos servidores estaduais para a disseminação e implementação desse novo modelo. Nesse momento a negociação estava mais focada sobre o formato da contratualização e seus instrumentos do que seus objetivos e metas. Havia uma elevada autonomia das organizações para proporem seus próprios objetivos e metas, inclusive das entidades da administração indireta.

No governo de Eduardo Campos a situação se inverteu. Não havia autonomia das organizações para proporem objetivos e metas, e nem para discutir o modelo de gestão proposto. A negociação foi delimitada para a construção de planos de ações para atingirem objetivos do governo. Esses planos de ações eram construídos em conjunto com a Secretaria de Planejamento que também detinha um alto grau de conhecimento da técnica e da finalidade desses planos para o objetivo do governo.

Porém, ainda assim, políticas de gestão que abrangem diversas organizações e políticas setoriais podem tornar-se conflituosas. A OCDE (1999) aponta como necessária a criação de um mecanismo de resolução de conflitos e problemas que podem surgir da pactuação de desempenho. No governo Jarbas a Comissão Diretora de Reforma do Estado deveria cumprir este papel em casos de conflitos. No governo Campos o solucionador de conflitos é o próprio governador, que exerce esse papel em todas as reuniões de acompanhamento da pactuação de desempenho. Uma diferença, portanto, está na ação de resolução, enquanto a Comissão, como órgão deliberativo, só poderia ser acionado como solucionador de conflitos por meio de alguma das partes envolvidas na contratualização, o Governador atuava sem a necessidade do acionamento e de forma rotineira. É possível dizer que no governo Jarbas os conflitos tendiam a ser solucionados entre as partes, sem a necessidade de sempre envolver instancias superiores nas questões.

Certamente no governo de Jarbas, principalmente no segundo mandato, havia um ambiente de negociação com geração de confiança entre as partes

contratualizadas. O desenvolvimento de equipes e a gestão do conhecimento sobre técnicas de gestão permitiam que os gestores da Secretaria de Administração e Reforma do Estado delegassem maior poder e controle do processo às organizações, criando estruturas e equipes destinadas a esse fim em todas as organizações do Estado. Em contrapartida, havia maior liberdade desses atores em propor melhores instrumentos de trabalho, objetivos, indicadores, metas e responsabilidades à equipe gestora da política de contratualização.

Por conta do cenário apresentado os próprios servidores atuavam na gestão de conflitos e riscos da contratualização. Não havia nenhuma instância externa definida para dirimir conflitos sobre a contratualização. Os conselhos deliberativos estavam mais voltados a dar grandes diretrizes, especialmente sobre ações de ajuste fiscal.

Já no governo de Eduardo Campos, o próprio governador era o solucionador de conflitos. Como o monitoramento e a avaliação era realizada mensalmente, havia muito pouco tempo para que qualquer outra instância intervisse em problemas, e esses rapidamente eram apontados nas reuniões com o governador. Como também não há um instrumento formal de pactuação, os conflitos existentes versavam sobre objetivos e suas metas, que foram todas definidas em nível central de governo.

No governo de Eduardo Campos, certamente, há maior dimensão política sobre o aspecto da pactuação de desempenho. É possível afirmar que a maior parte do esforço governamental para a pactuação de desempenho ocorreu em seu aspecto político: diálogo com a sociedade para identificação dos problemas, difusão do modelo de gestão e integração do modelo com os instrumentos de planejamento (PPA) e financeiro/orçamentário. Analisando as experiências dos governos de Pernambuco sob a óptica de Castro Santos (1997) podemos assumir que Eduardo Campos executou um modelo de gestão com maior capacidade governativa, pois seu modelo de gestão englobou a identificação de problemas da sociedade, formulando políticas públicas e mobilizando os diversos recursos públicos para implementá-los.

3.5. Monitorar resultados e medir desempenho

Podemos dividir a análise em dois casos de monitoramento e medição de desempenho:

- 1) No governo de Jarbas o monitoramento ocorre de forma descentralizada e padronizada.
- 2) No governo de Eduardo Campos ocorre de forma centralizada, com padrões previamente definidos e sem envolvimento dos gestores responsáveis pelos resultados.

Em ambos os governos a estratégia adotada para superar o mau desempenho é a colaboração de parte da equipe responsável pela contratualização na gestão organizacional setorial, com possibilidade de revisão das metas pactuadas.

No governo de Jarbas a equipe responsável pela cobrança do monitoramento e indicadores de desempenho era a mesma equipe responsável pela formulação e gestão da contratualização, no caso a equipe do PROGESTÃO. O monitoramento ocorria de forma bimestral e contava com a equipe de servidores da Rede Pernambucana de Gestores para realizar a ação de monitoramento, inclusive dos indicadores globais, comuns a todas as organizações. A única interferência da equipe do PROGESTÃO sobre a questão era o apoio à criação obrigatória de uma unidade responsável pelo monitoramento na estrutura da organização.

Ressalta-se que foi criada uma gerência de monitoramento e avaliação como uma unidade separada da gerência de gestão do PROGESTÃO. A criação dessa gerência demonstra a importância e o peso que o governo deu a essa etapa de trabalho, criando um ciclo de monitoramento e avaliação do modelo de contratualização e do índice de cumprimento das metas de cada organização,

gerando cobrança das equipes de servidores pelo status da contratualização nas diversas secretarias.

No governo Jarbas havia o envolvimento do corpo burocrático como ator político, permitindo que estes se tornassem atores fundamentais para o desenvolvimento das políticas públicas. No governo Campos esses atores ficam limitados à operacionalização dos objetivos fixados. Conforme alerta Subirats (2006) este cenário deveria pressupor que o *principal*, no caso os atores responsáveis pela formulação das políticas públicas – núcleo estratégico, dispunha de informações suficientes sobre a situação das organizações e os cenários das políticas públicas. Para isso, pode-se afirmar que a carreira de gestores governamentais foi criada, de forma a colaborar com a diminuição da assimetria de informação entre o *agent* e o *principal*.

Já no governo de Eduardo Campos a equipe da SEPLAG realiza reuniões mensais de consolidação dos dados e medição do desempenho das organizações, conforme estabelecido no Mapa da Estratégia. Esse processo ocorre sempre poucos dias antes da reunião com o Governador. A SEPLAG então elabora um relatório de desempenho da organização e outro das metas gerais do governo. Esses relatórios são encaminhados ao Governador e ao dirigente da organização monitorada.

No entanto, o insucesso da diminuição de assimetria de informação pode se tornar um gargalo para a orientação da máquina burocrática dada pelo Mapa da Estratégia de Pernambuco. De forma a orientar o comportamento da máquina, o Mapa estabeleceu objetivos genéricos e, de alguma forma, ambíguos e múltiplos, conforme apontou Subirats (2006) sobre a consequência da limitação da burocracia apenas como ator responsável pela operacionalização.

As diferenças entre os diversos planejamentos estratégicos e a definição de um planejamento estratégico único para todo o Estado apenas elevou o “painel de bordo” sobre a situação da gestão pública do nível do secretariado, por cada

planejamento estratégico existente, para o nível do governador, com um planejamento estratégico único. (BENTO, 2003).

No que se refere às informações para monitoramento e projeção de políticas públicas, muito tem se avançado no governo Campos com a criação de uma carreira que iniciou o trabalho atuando particularmente sobre as projeções, tendências e expectativas do governo. O governo Jarbas permitiu este avanço ao atuar no projeto reformista com as frentes de governo digital e também com a disseminação de práticas gerenciais com destaque à necessidade das informações e dados disponíveis.

3.6. Produzir consequências do monitoramento e aprender

Depois de toda a ação contratual, como vimos, é importante que a experiência produza consequências de monitoramento gerando aprendizado da situação e de forma a realimentar a política de contratualização possibilitando seu aperfeiçoamento.

A política de contratualização apresenta diversos processos importantes no cenário exposto, entre eles: o aprendizado, o planejamento estratégico e o conteúdo e forma do que será pactuado. O processo de aprendizado foi melhor explorado na gestão Jarbas, sendo fortalecido principalmente pela inovação e início que caracterizava o processo de pactuação.

Para Bento (2003) a avaliação dos desempenhos pactuados deveriam permitir a melhoria da capacidade de decisão e a experiência organizacional sobre a contratualização. Para os dois governos a avaliação teve exatamente esta função: gerar maior conhecimento do Estado e acumular experiência para aprimorar a política de contratualização.

A reformulação da administração pública acompanhou a criação de novas ferramentas gerenciais e instrumentos jurídicos. Sobre a dimensão dos

instrumentos financeiros e orçamentários, estes já estavam ligados ao Plano Plurianual que havia sido implementado sob a premissa de gerar incentivos para a elaboração de um planejamento no setor público. Apenas no governo Campos é possível identificar o alinhamento do planejamento macrogovernamental e seus grandes objetivos ao instrumento de planejamento plurianual, e por consequência, ao financeiro e orçamentário. Porém nada de inovador é produzido.

O governo Jarbas avançou nessa questão. Criou uma premiação governamental para reconhecer práticas de trabalho das organizações que atingissem o desempenho acertado desde a elaboração do planejamento estratégico. Além disso, foi o momento de maior avanço das lições aprendidas. Como não havia um modelo rígido de contratualização, as diversas experiências de elaboração de planejamento estratégico e definição de indicadores e metas possibilitaram que os servidores debatessem o assunto, procurando soluções em rede e dentro de seu ambiente organizacional.

Sob a luz do conceito de capacidade de Matus (1996), pode-se afirmar que o governo Jarbas desenvolveu maior capacidade de governo, pois construiu um acervo de técnicas de trabalho, de conhecimentos e pessoas capazes de conduzir o processo de mudança e dominar os processos necessários para gerir a contratualização. No governo de Campos houve a continuidade desse aspecto, a equipe responsável pela contratualização foi promovida, as técnicas aperfeiçoadas, inclusive com a criação de carreiras específicas, responsáveis pelas técnicas e aprimorado a direção dado ao estabelecimento de objetivos e o controle.

Analisando ainda sob a perspectiva de Matus (1996), pelos conceitos de capacidade pessoal de governo e capacidade institucional de governo, existem ainda outros achados. No início do governo Jarbas o capital intelectual encontrado à disposição dos secretários não faziam jus aos desafios que seriam enfrentados no governo, especialmente no caso da Secretaria de Administração e Reforma do Estado. Por conta disso houve necessidade de contratação de servidores de órgãos da administração pública federal, que ficaram responsáveis

pelo programa de contratualização, e no governo Campos foram promovidos para cargos de nomeação política.

Do ponto de vista institucional, para a efetivação da contratualização foi necessário criar um capital organizacional. Para isso, no governo Jarbas a solução de capital organizacional encontrada foi a realização de uma rede de servidores públicos, contribuindo com o capital intelectual, e as alterações de institucionais conforme o estavam propostas no plano diretor de reforma, inclusive com a criação de Agências Executivas e de relações com Organizações Sociais.

Sob a perspectiva de Osborne & Gaebler (1995) a inovação institucional, de permitir que o Estado possa implementar suas políticas públicas a partir de entes externos ao Estado, ou mais autônomos às regras estatais, melhoram a capacidade de decidir e formular políticas e estratégias de longo prazo, pois o Estado não se paralisa diante de suas estruturas pesadas e dispendiosas. Tal cenário também torna imperativo a necessidade do Estado aprender a formular e avaliar melhor suas políticas públicas pois a execução das políticas ocorre por atores diferentes, fora do estreito controle dos órgãos da administração direta (núcleo estratégico). (Bresser, 1998).

De outro lado, Christensen e Laegreid (*apud* Brunsson, 2006) afirmam que a construção da capacidade é um processo gradual com forte influencia do tempo. Dessa forma, é possível afirmar que o governo Campos se beneficiou das capacidades iniciais desenvolvidas no governo Jarbas, principalmente pela disseminação de conhecimento, pela criação da Escola de Governo e pelo desenvolvimento de capacidade de planejamento e gestão em todas as organizações.

OCDE (1999) também caracteriza como capacidade do Estado a integração da contratualização com outros sistemas de gestão (planejamento orçamentário, planejamento estratégico, plano de negócio, entre outros). Interessante observar que a contratualização teve início a partir do desenvolvimento de planejamentos estratégicos já no início do governo Jarbas. Foi apenas na gestão Campos que a

pactuação de desempenho e o planejamento estratégico integraram os instrumentos de planejamento orçamentário do Estado.

No caso do governo Campos, a consequência da elaboração do Mapa da Estratégia foi sua vinculação com o orçamento estadual. Os grandes objetivos e metas governamentais estavam expressos no Plano Plurianual e nos instrumentos de orçamento do governo, de forma que permitiam melhor aproveitamento da relação orçamento/resultado. No entanto, o aprendizado do modelo está restrito a uma equipe de consultores que está compartilhando os saberes junto à nova carreira de gestores públicos. Ainda assim, o conhecimento estará centralizado em uma carreira e não no corpo de servidores estaduais.

Conforme também relata a OCDE (1999) por meio do estado da arte realizado sobre as políticas de contratualizações, em Pernambuco o sistema de incentivos e punições também não é tão claro, principalmente sob a perspectiva da punição. Não há uma ligação clara entre o desempenho da organização e o desempenho individual que permitisse maior avanço sobre o assunto, logo não houve como relacionar desempenho individual à variação do desempenho da implementação das políticas públicas (WINTER, 2007). Outro aspecto que não aprofundou o desenvolvimento do sistema de consequência está no prisma do método de ação negocial que foi adotado na política de contratualização. Já em Jarbas, com um método mais empoderado, também não foi destacado e nem definido nenhuma regra de punição para mau desempenho.

No governo Jarbas o sistema de consequências foi desenvolvido conjuntamente com a prática. Não havia um modelo de sistemas de consequências. Isso permitiu o avanço da contratualização de forma dialogada. Os principais avanços referem-se aos incentivos do modelo, como a criação de um prêmio estadual e da bonificação por resultados, no caso da contratualização na Secretaria de Educação. Não houve em nenhum momento do governo de Pernambuco algum

sistema de penalidade aplicado ao desempenho ruim⁴⁹. No governo Campos não houve avanço sobre o assunto.

A implementação da política de contratualização incorre em custos necessários ao Estado. Particularmente os custos da contratualização do governo de Pernambuco envolveram o desenvolvimento de habilidades e a disseminação de conhecimento na máquina estatal. Essas ações foram importantes para gerar um ambiente de confiança entre a equipe gestora do PROGESTÃO e as equipes das organizações responsáveis pela contratualização. Tal ambiente permitiu o desenvolvimento da contratualização de forma mais produtiva e autônoma.

Importante destacar que o conhecimento acumulado também gera poder aos atores envolvidos. Observa-se, por exemplo, que a equipe central do modelo de contratualização do governo Jarbas continuou no governo Campos assumindo cargos políticos. Precisa verificar qual será o impacto da alteração desse poder obtido na substituição da rede de servidores públicos como responsáveis pela contratualização para uma carreira de gestores criadas especificamente para este fim.

3.7. Trajetória do desenvolvimento de capacidade do núcleo estratégico

As experiências de contratualização nos ciclos reformistas demonstram diferenças no desenvolvimento das capacidades do núcleo estratégico para a pactuação de desempenho. Para a análise desse trabalho, distinguiremos o desenvolvimento de capacidade de governo da de Estado.

Quando relacionada ao governo deverá ser entendida como o conjunto de fatores que desenvolve capacidades para um grupo de atores políticos, e que necessariamente, são rotativos na administração pública. Em contrapartida,

⁴⁹ Exceção do caso da contratualização da Secretaria de Educação, que previa o afastamento do diretor e sua demissão da função após apuração de responsabilidade.

quando associada ao Estado, devemos entender como o desenvolvimento de capacidade junto aos servidores efetivos da administração pública, e que, portanto, permanecem no corpo do Estado.

Diante dessa distinção é importante ressaltar que há competências necessárias para a contratualização que não são encontradas no corpo político. (PETERS E PIERRE, 2007). Por conta disso, é imperativo que o desenvolvimento de capacidade ocorra junto ao corpo político, e fundamental que este desenvolvimento também atinja a burocracia para providenciar a continuidade e destreza sobre a contratualização. A combinação da contratualização com o desenvolvimento de capacidade pode melhorar a definição de estratégias de governo com a cobrança por seus resultados, podendo aumentar a credibilidade dos governos (LEVY, 2002).

Logo, para o aprofundamento da análise do tema deste trabalho é importante recordar das experiências os fatores e variáveis que desenvolveram capacidade do Estado, e em seu núcleo estratégico. É o desenvolvimento desta capacidade que será determinante para a melhoria da contratualização.

Exatamente por este cenário que a contratualização distinguiu o corpo político da burocracia, separando a formulação da implementação das políticas públicas. Sobre este aspecto, o governo Jarbas não ignorou a posição da burocracia como agentes importantes na formulação das políticas públicas, no desenvolvimento de alternativas e na relação com os *stakeholders*.

De outra perspectiva, a diferença das gestões de Jarbas com a gestão de Eduardo Campos também pode ser expressa pelo modelo de gestão da contratualização. Podemos afirmar que no governo Campos o modelo foi mais centralizador, no nível de planejamento, gestão e decisão da política de contratualização.

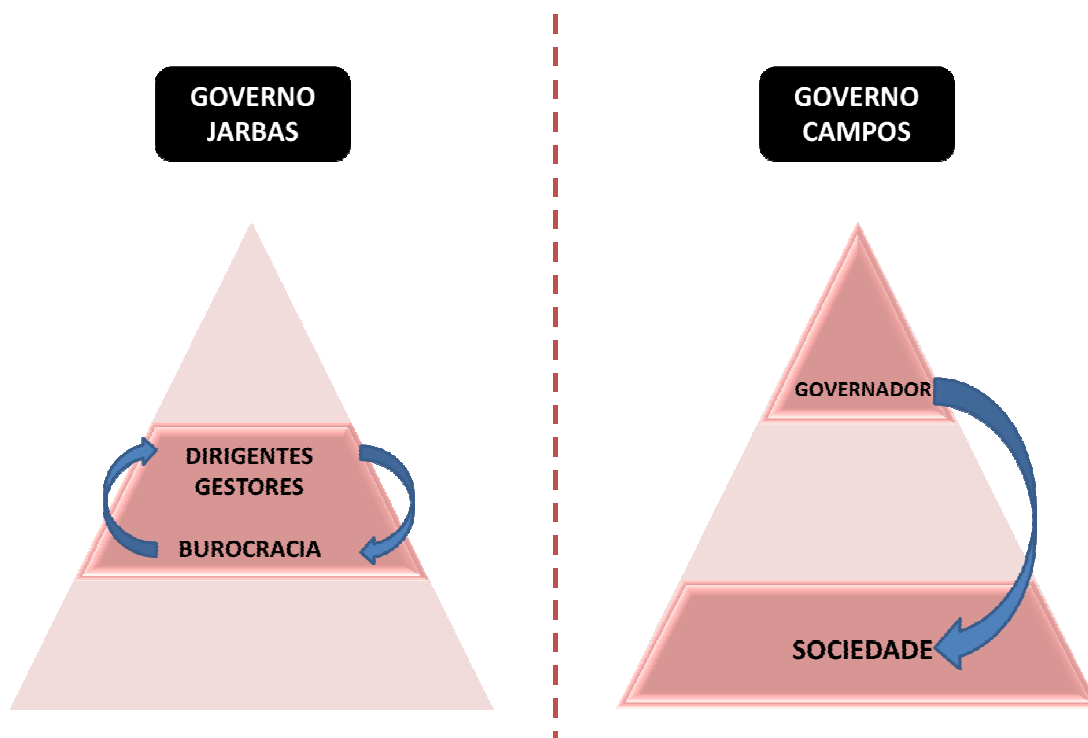
Porém, conforme aponta o Institute for Government (2010), há uma série de limitações de associação do impacto de capacidade governamental refletido pelo

modelo de governança adotado na pactuação de desempenho. Para isso, segundo o Institute, é necessário que análises qualitativas evidenciem o impacto. Para contribuição do estudo na área, e diante do desenho do caso e das análises realizadas, podemos afirmar que, em todas as variáveis de capacidade analisadas neste trabalho, o modelo de gestão do governo Jarbas foi o que mais desenvolveu capacidade do Estado em seu núcleo estratégico.

Afirma-se isso pois não só houve a difusão do desenvolvimento de capacidade na máquina burocrática, como também a abordagem adotada para contratualização permitiu que os métodos de planejamentos executassem a descentralização e a desconcentração de autoridade na estrutura governamental. (OCDE, 1999).

Por fim, outra forma de realizar um corte de análise dos governos Jarbas e Campos é por conta dos atores que estavam envolvidos na pactuação de desempenho. No governo Jarbas era muito claro que a pactuação de desempenho ocorria entre os próprios burocratas, e entre estes com o corpo político responsável pela organização. No governo Campos ocorre uma lacuna de pactuação de desempenho com os implementadores. Há nesse modelo uma pactuação de desempenho do governador com a sociedade, conforme está apresentado no quadro abaixo:

Quadro 6: Pactuação de Desempenho



Fonte: Elaboração própria

Certamente, a diferença do modelo, sob a perspectiva de quem está “contratualizando” e quem está sendo “contratualizado”, afeta o desenvolvimento de capacidade do núcleo estratégico. Para citar um exemplo, a capacidade de negociação de metas já não faz sentido ser desenvolvida na máquina burocrática pois ela já é dada na eleição do governador. Por conta disso, é possível dizer que Campos aprofundou o modelo de pactuação de desempenho na medida em que a sociedade passou a exercer o papel de *principal* nesta relação contratual.

No entanto, não foi possível analisar o impacto dessa diferença sobre a burocracia. Efetivamente, o que se pode entender da política de contratualização no caso de Pernambuco, é que certamente não haverá descontinuidade de técnicas de planejamento governamental sobre as próximas transições políticas, até que uma nova técnica governamental seja adotada e empoderada pelos

burocratas. A capacidade de Estado desenvolvida durante a gestão de Jarbas foi fundamental para que o corpo burocrático assimilasse e aplicasse os novos conhecimentos e técnicas de gestão, tornando-se ator fundamental para a melhoria e o sucesso, ou efetividade, da política de contratualização. De forma que essa foi a variável que não permitiu que o governo Campos alterasse o processo de planejamento completamente sem a proposição e empoderamento da burocracia de outras novas técnicas.

3.8. Considerações Finais

Para o desenvolvimento da dissertação, a capacidade governamental foi delimitada como capacidade do núcleo estratégico para contratualização. Dessa forma, não foi pretensão realizar uma construção do conceito de capacidade de governo. O recorte se deu a partir do debate acadêmico sobre capacidade de governo, no geral, com o diálogo entre textos sobre pactuação de desempenho. Assim definiu-se critérios de capacidade para contratualização.

Após a definição, de alguma maneira, a dissertação olha para momentos de construção da capacidade para contratualização: formulação, negociação, monitoramento, entre outros, permitindo a articulação do debate acadêmico com a experiência estudada. Certamente a dissertação poderia articular o debate acadêmico de outra forma, permitindo outros olhares sobre a construção de capacidade para contratualização.

A contratualização, da forma como foi exposta, aparece como meio de responder os desafios da coordenação governamental. De forma complementar, a experiência de contratualização do governo de Pernambuco, pelo corte de seus momentos, permitiu comparações internas sobre essa questão. Assim, a formação de articulação conceitual e o recorte da experiência, fez com o que o processo de construção de capacidade tornasse o objeto de estudo dessa pesquisa.

No entanto, a dissertação apresenta uma lacuna de entendimento político. Essa lacuna poderia explicar as diferenças entre os momentos de construção da capacidade, inclusive sob a perspectiva da continuidade e da descontinuidade das políticas públicas. Faltou, portanto, a explicação da dinâmica política sobre esse processo.

Cabe destacar que o tema do núcleo estratégico é muito importante para se entender a gestão pública, porque no fundo é uma dimensão que faz a ponte entre o governo e o Estado. Porém, a literatura sobre o assunto ainda é incipiente. Dessa forma, meu argumento é limitado na medida em que não abordou o papel da Política sobre a questão, de forma que ao isolar o objeto para facilidade da análise, não permitiu que algumas respostas fossem respondidas por sua dimensão política, como: Melhorou a capacidade governativa? No sentido geral ou da contratualização? Mudou? Mudou em que sentido?

Do ponto de vista administrativo, a continuidade da contratualização pode ser explicada pela dinâmica interna do Estado e pela “politização” dos técnicos gestores e “criadores” da contratualização. Na experiência analisada criou-se uma elite dirigente compromissada com as questões reformistas e capaz de fortalecer o núcleo estratégico, o que diminuiu o impacto transitório nos resultados e lições das experiências.

A construção do processo de contratualização no governo de Pernambuco também criou um discurso no campo das ideias que criou forças favoráveis para que os atores da máquina pública pressionassem internamente a continuidade dos processos de planejamento. Esse fator foi fundamental para institucionalizar no período estudado a capacidade do Estado para a contratualização e para que o núcleo estratégico incorporasse as ideias reformistas.

Em diversos estudos acadêmicos, especialmente os de Bresser Pereira, essa análise também é percebida: que em parte, olhar para as reformas é olhar para mudanças de valores. E a análise reformista não se esgota porque não há apenas

uma solução institucional, e que talvez as mudanças de valores expliquem as continuidades.

De fato que podemos concluir que muito das continuidades das políticas públicas no Brasil tem a ver com a permanência desses “novos” burocratas ou dirigentes. Mas a academia precisa saber mais sobre como isso ocorre. É necessário continuar no caminho de pesquisa do núcleo estratégico, onde as pesquisas de gestão pública e políticas públicas podem ganhar mais com isso.

Partindo disso, a dissertação pode direcionar a leitura e a conclusão para algumas crenças. A primeira crença deste trabalho é que a burocracia transforma o Estado. Nas experiências de contratualização do Governo de Pernambuco, a burocracia foi a grande variável para que a contratualização vingasse como política de gestão pública. Porém tal afirmação é perigosa, porque é uma conclusão historicamente difícil de sustentar, diversos estudos sobre a questão não empoderam a burocracia como fonte de decisão ou continuidade na política de contratualização.

A segunda é que outras formas de lidar com a gestão do planejamento governamental e com a pactuação de desempenho podem significar retrocesso. Também é uma afirmação perigosa, pois as organizações se estruturam de acordo com a tecnologia disponível, seu campo de atuação, a característica das pessoas, cultura, etc., conforme expõe a Teoria da Contingência. Pode ser que haja outra situação em que não se aplica este modelo, ou que até este modelo possa ser substituído por outro mais efetivo.

Nesse sentido, as conclusões sobre o estudo precisam estar relacionadas ao período estudado, e assim, o trabalho toca na continuidade e descontinuidade, mas não usou a questão para refletir. Aqui tem uma oportunidade de pesquisa para responder questões como: Essa agenda é datada ou permanente? Ela responde a qual contexto? Quais os elementos de continuidade e descontinuidade? Quem cria capacidade dentro do núcleo estratégico? E

capacidade do Estado se contratualizar? Qual o papel da burocracia neste contexto?

É muito importante que não se percam associações sobre temas tão importantes da administração, porque essa agenda de continuidade é muito pouco estudada. Também é igualmente importante ressaltar a necessidade de estudos sobre governos estaduais que sem as quais não consegue se evoluir no trabalho com uma visão mais geral ou mais articulada do contexto e das realidades das informações. O trabalho sobre Pernambuco foi importante sob o ponto de vista da análise estadual e da catalogação da experiência, pois há falhas informacionais e buracos sobre o caso.

Estudos das experiências governamentais trazem questões interessantes para a academia. Na análise do Governo de Pernambuco é interessante realçar a forma como as mudanças do governo federal afetaram as decisões reformistas do governo estadual de Pernambuco. É claro que não é uma linha de transmissão linear, até porque se fosse não haveria heterogeneidade entre os casos estaduais. Porém, pensando que as reformas iniciais teriam sido afetadas pelo Plano Diretor de Reforma do Estado, na verdade o caso demonstra que foram afetadas mais pela questão fiscal. No início reformista há uma pressão fiscal muito forte. A partir de 2006 há mudanças, de pressão e de visão de mundo. Isso é importante porque afeta a vertente do núcleo estratégico como a ponte entre governo e Estado. Essa associação precisa ser estudada e também contextualizada.

Por exemplo, no caso da contratualização na educação, o governo federal trabalha com vários Estados num modelo que de uma forma ou de outra adota uma gestão por resultados. E assim, portanto, houve um casamento mais claro de um modelo de gestão para resultados na política estadual de educação em Pernambuco com a política pública do governo federal. Esse é um contexto interessante porque demonstra que quando há esse casamento a agenda reformista pode ser fortalecida. Assim, do ponto de vista da gestão pública, o governo foi mais conservador do que do ponto de vista da educação.

As entrevistas também mostraram que há um jogo com o governo federal, que detém a “fórmula” que permitiria o avanço de uma gestão para resultados. É um contexto interessante, pois demonstra que as variáveis de sucesso na administração pública para resultados podem ser resumidas em duas: a postura do governo federal frente a questão e o apoio/pressão de agentes externos (na educação, por exemplo: Banco Mundial, Todos para a Educação, sociedade mobilizada, entre outros).

Interessante também ressaltar o longo processo da construção da capacidade para contratualização. Isso demonstra o lado político e negocial da construção de um processo reformista preocupado com o desempenho. A questão da negociação já havia sido apontada no debate acadêmico como fundamental para o sucesso da contratualização e para a implantação de modelo de gestão para resultados.

Podemos transformar essa questão no seguinte dilema: negociação versus consequencialismo. As análises dessa dissertação demonstram que na gestão para resultados, quando há mais respaldo na negociação se diminui a visão de consequencialismo. Isso é: para alcançar os resultados pode-se optar pela criação de um diálogo constante em substituição de mecanismos de incentivos e punições. No entanto, é importante não se pode perder a visão mais contratualista, de que ainda assim é necessário se estabelecer mecanismos e instrumentos.

Por fim, precisa haver um avanço no debate acadêmico sobre o impacto da burocracia nesses processos (de continuidade e descontinuidade, e de construção de capacidade) para que possamos responder algumas perguntas como: De qual burocracia estamos falando? Quem são eles? Que tipos de competências e habilidades eles tem para estarem no centro do núcleo estratégico? De forma que essas são questões que ainda precisam ser aprofundadas tanto nesta dissertação como em outras sobre o tema.

4. Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz, et al; Nova Gestão Pública, in: Desenvolvimento Gerencial na Administração Pública do Estado de São Paulo, OLIVEIRA, L. M., GALVÃO, M. C. C. P., (Org.), Fundap, 2009.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma da Gestão Pública nos Estados – Avanços e Desafios na Institucionalização de uma Agenda. In: CONSAD (org). Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados II. Brasília, 2010.

ALVES, L. E. S. Governança e cidadania empresarial: Revista de Administração de Empresas – ERA, São Paulo, 2001.

ANDRADE, R. C. JACCOUD, L. (ORG.) Estrutura e Organização do Poder Executivo. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 2V, 1993.

BANGURA, Y. Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms. Geneva : United Nations Research Institute for Social Development, 2000.

BENTO, L. V. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização, São Paulo, Manole, 2003.

BOUCKAERT, G.; VAN DOOREN, W.; LONTI, Z.; STERCK, M. Institutional Drivers of Efficiency in the Public Sector. Public Governance Committee. Paris, OCDE, 2008.

BRASIL. MARE Plano Diretor da Reforma do Estado. Presidência da República. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília-DF, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial", Revista do Serviço Público, ENAP, volume 120, n.1 jan/abr–1996.

_____. Estratégia e Estrutura para um novo Estado. Revista de Economia e Política, v. 17, nº 3 (67), jul-set, 1997.

_____. Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional, São Paulo: Ed.34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada in: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro (org). Gestão Pública no Brasil Contemporâneo, São Paulo: FUNDAP; 2005.

_____. O modelo estrutural de governança pública: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE, Salvador, Instituto de direito público da Bahia, n 1., 2007

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, out.-dez, 1999. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>. Acesso em : 3.maio.2008.

_____. The Structural Public Governance Model. International Public Management Review, v. 8, n. 1, p. 16-31, 2007. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.06.StructuralPublicGovnModel.IPMR.pdf>. Acesso em : 3.maio.2008.

BRESSER PEREIRA, L. C., GRAU, N. C., Responsabilização na Administração Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Edições Fundap, São Paulo, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 7ed, 2007.

BRITO, A. F. BONELLI, R. Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil: Rio de Janeiro, 1997.

BRUNSSON, N. "Administrative reform as routines", *Scandinavian Journal of Management*, Vol.22, Issue 3, 2006.

CAMARGO, Guilherme Bueno. Governança republicana como vetor para a interpretação das normas de direito financeiro. Tese de Doutorado apresentado para a Faculdade de Direito da USP, 2010.

CARVALHO FILHO, Acácio Ferreira. Modernização gerencial - o uso de novas tecnologias de gestão como alavancadoras das mudanças no aparelho do Estado. In: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 - 9 de Nov. 2001.

_____. A contratualização da gestão pública na administração direta e indireta de Pernambuco: uma experiência de sucesso. VIII Congreso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Panamá, 28-31 out, 2003.

_____. A Modernização da gestão como base para uma revolução gerencial na Secretaria de Educação - o papel do Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública (Progestão). In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil posConstituinte." *Dados*, vol. 40, no. 3: 335-376, 1997.

CIVIL SERVICE. *Capability Reviews: An overview of progress and next steps*. 2009. Disponível em: www.civilservice.gov.uk/capabilityreviews . Acessado em: 10.ago.2010

CONSAD (org). *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados II*. Brasília, 2010.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil: Washington, 2006.

CHAMPMAN, J., DUNCAN, G.; Is There Now a New 'New Zealand Model'?, School of Social and Cultural Studies, New Zealand, 2007.

CHOW, D. S. L., HUMPHREY, C., MOLL, J.; Developing Whole of Government Accounting in the UK: grand claims, practical complexities and a suggested future, Financial Accountability & Management, 2007

CRUZ, Maurício Serra Moreira. Sistema de monitoramento e avaliação da contratualização da gestão - a experiência de Pernambuco. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

CURRISTINE, Teresa. Government Performance: Lessons and Challenges. OCDE JOURNAL ON BUDGETING, Volume 5 – No. 1, 2005

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. Dados 38(3), 1995.

_____. Governabilidade, 'Governance' e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma. Revista Enap, Rio de Janeiro, p. 5-21, 1996.

DONALDSON, L. Teoria da contingência estrutural. In: Clegg, S.; Hardy, C. Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1999.

EGEBERG, Morten. How Bureaucratic Structure Matters – An Organizational Perspective. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (org). The Handbook of Public Administration. London: Sage Publications, 2007.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas: São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2005.

FÉLIX, C. L. Auditoria de desempenho aplicada na avaliação da execução de metas orçamentárias do setor público: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO. Programa de Governo de Eduardo Campo – O Novo Pernambuco. 2010.

GAETANI, Francisco. As Políticas de Gestão Pública nos Governos Estaduais – Avanços Assimétricos e Impasses Resistentes. In: CONSAD (org). Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados II. Brasília, 2010.

GIRISHANKAR, N., Evaluating Public Sector Reform: guidelines for assessing country-level impact of structural reform and capacity building in the public sector. Washington: World Bank/OED, 2001.

GOMES, M. B., Políticas de Gestão Pública e Controle: desafios de implementação, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

GRAU, Nuria Cunill. Repensando o Público através da Sociedade - novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

GREILING, D., Performance Measurement: a driver for increasing the efficiency of public services?,

GREGORY, Robert. Accountability in Modern Government. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (org). The Handbook of Public Administration. London: Sage Publications, 2007.

GRUBER, J. Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance. Berkeley: University of California Press, 1987.

GUEDES, Andrea Casanova. O processo de formulação do programa e de seus resultados - a visão do Banco Mundial. In: XI Congreso Internacional del CLAD

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discussion Paper n. 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Disponível em: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf. Acesso em : 3.maio.2008.

HEINRICH, Carolyn J. Measuring Public Sector Performance and Effectiveness. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (org). The Handbook of Public Administration. London: Sage Publications, 2007.

HM TREASURY. Public services:meeting the productivity challenge - A discussion document. 2003

INSTITUTE FOR GOVERNMENT. Read Before Burn. 2010. Disponível em: www.instituteforgovernment.org.uk . Acessado em: 10.ago.2010

JANN, W. & REICHARD, C. 2002. Melhores práticas na modernização do Estado. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n. 3, p. 30-50, jul.-set. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2637. Acesso em : 3.maio.2008.

JOHNSEN, A. What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? PUBLIC MONEY & MANAGEMENT, JANUARY 2005.

JOHNSEN, A.; VAKKURI, J.; NØRREKLIT, H. Introducing a nordic perspective on public sector performance measurement. Financial Accountability & Management, 22(3), August, 2006

JOHNSEN, A. VAKKURI, J., Is There a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement?, Financial Accountability & Management, 2006.

KNOTT, Jack H.; HAMMOND, Thomas H. Formal Theory and Public Administration. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (org). The Handbook of Public Administration. London: Sage Publications, 2007.

LEVY, Evelyn. O fortalecimento institucional do núcleo estratégico. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

LOCK, F. N., BOLZAN, G., LOVATTO, M. R.; Vantagens, Desvantagens e Limitações do Contrato de Gestão, Revista Eletrônica de Contabilidade, vol. 1, 2005.

LONTI, Z.; WOODS, M., "Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency", OCDE Working Papers on Public Governance, No. 7, OCDE Publishing, 2008

MARTINS, H. F., Levantamento dos serviços sociais autônomos, entidades qualificadas como organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público no Brasil, XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, 2009.

MARTINS, Humberto Falcão; ALCOFORADO, Flávio. Organização Governamental – Análise de Movimentos Recentes em Governos Estaduais in: CONSAD (org). Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados II. Brasília, 2010.

MATUS, Carlos. Adeus, senhor presidente: governantes governados. São Paulo: Fundap, 1996.

MELCHOR, Huerta. "Managing Change in OCDE Governments: An Introductory Framework", OCDE Working Papers on Public Governance, No. 12, OCDE, 2008

MELO, Marcus André. "Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento". In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1995

_____. "Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal". In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, vol. 120, nº 1, Brasília, jan.-abr., 1996.

OCDE, Lessons from Performance Contracting Case Studies a Framework for Public Sector Performance Contracting, Paris, 1999.

OCDE, Measuring Government Activity, Paris, 2009.

OLIVEIRA, G. J., Contrato de Gestão, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Joaquim Castro. O novo modelo de informática pública e o governo digital. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

_____. Um novo modelo de gestão na educação: fator básico para enfrentar os desafios da desigualdade social. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. Reinventando o governo. SP: Editora MH Comunicações, 1995.

PACHECO, Regina Silvia. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público: Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Panamá, Panamá, 2006a.

_____. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional: Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública. Madrid, Espanha, 2004.

_____. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. Revista de Governança Social, v. 2, p. 10-13, 2009.

_____. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle: Rio de Janeiro, 2006b.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre as instituições políticas e gestão do governo: Rio de Janeiro, 2000.

PERNAMBUCO. Lei nº 11.292, de 22 de dezembro de 1995. Institui e normaliza os contratos de gestão para as entidades indiretas do poder executivo estadual e da outras providências. 1995.

_____. Lei nº 11.629 de 28 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a estrutura organizacional do poder executivo estadual, cria e extingue cargos e dá outras providências. 1999a.

_____. Decreto nº 21.287, de 05 de fevereiro de 1999. Dispõe sobre a comissão diretora de reforma do estado, e dá outras providências. 1999b.

_____. Lei nº 11.741, de 11 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira e da qualificação, como agência executiva, de órgãos e entidades da administração indireta estadual, e dá outras providências. 2000a.

_____. Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000. Sistematiza a prestação de serviços públicos não exclusivos, dispõe sobre a qualificação de organizações sociais e da sociedade civil de interesse público e o fomento às atividades sociais, e dá outras providências. 2000b.

_____. Decreto nº 22.730, de 18 de outubro de 2000. Institui o programa pernambucano de modernização da gestão pública - progestão, e dá outras providências. 2000c.

_____. Decreto nº 23.445, de 02 de agosto de 2001. Regulamenta a lei nº 11.292, de 22 de dezembro de 1995, que institui e normatiza os contratos de gestão na administração pública estadual, e dá outras atribuições. 2001.

_____. Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. 2002.

_____. Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. 2003a.

_____. Lei Complementar n. 49, de 31 de janeiro de 2003. Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. 2003b.

_____. Decreto n. 25.346, de 2 de abril de 2003. Regulamenta o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública e dá outras providências. 2003c.

_____. Secretaria de Administração e Reforma do Estado. Portaria - Sare n. 1.806, de 1 de julho de 2003. Designa os servidores da Administração Pública Estadual, relacionados no anexo I desta Portaria, para atuarem na equipe do Progestão. 2003d.

_____. Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. 2004a.

_____. Comissão Diretora de Reforma do Estado. Relatório de gestão da Secretaria de Administração e Reforma do Estado: cinco anos de mudanças 1999/2003. Recife: Cepe, 2004b.

_____. Decreto nº 27.368, de 26 de novembro de 2004. Aloca cargo comissionado que indica, e dá outras providências. 2004c.

_____. Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. 2005a.

_____. Secretaria de Administração e Reforma do Estado. Portaria – Sare n. 223, de 3 de fevereiro de 2005. Designa os servidores da Administração

Pública Estadual, relacionados no anexo I desta Portaria, para atuarem na equipe do Progestão. 2005b.

_____. Lei nº 12.973, de 26 de dezembro de 2005. Altera os artigos 1º, 2º, 10, 14, 15, 17, 18, 22 e 31 da lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000, e dá outras providências. 2005c.

_____. Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. 2006a.

_____. Decreto nº 29.093, de 01 de abril de 2006. Dispõe sobre a fusão de órgãos, sua vinculação, estrutura e funcionamento, e dá outras providências. 2006b.

_____. Decreto nº 29.289, de 07 de junho de 2006. Institui o projeto de modernização da gestão e do planejamento do estado de pernambuco - pnagepe, e dá outras providências. 2006c.

_____. Secretaria de Administração e Reforma do Estado. Portaria – Sare n. 1.896, de 6 de setembro de 2006. Designa os servidores da Administração Pública Estadual, relacionados no anexo I desta Portaria, para atuarem na equipe do Progestão. 2006d.

_____. Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. 2007a.

_____. Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do poder executivo, e dá outras providências. 2007b.

_____. Decreto nº 30.236, de 02 de março de 2007. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública estadual por meio da rede mundial de computadores – internet. 2007c.

_____. Lei nº 13.375, de 20 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007, e alteração, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do poder executivo, e dá outras providências. 2007d.

_____. Relatório da Ação do Governo de 2007. Mensagem do exmo. Sr. Governador à assembléia legislativa do estado de pernambuco. 2007e.

_____. Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. 2008a.

_____. Lei complementar nº 117, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da carreira de gestão administrativa e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. 2008b.

_____. Lei complementar nº 118, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da carreira de planejamento, orçamento e gestão e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. 2008c.

_____. Lei complementar nº 119, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da carreira de controle interno e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. 2008d.

_____. Apresentação do programa Todos por Pernambuco. 2008e

_____. Mapa da Estratégia para Pernambuco. 2008f.

_____. Monitoramento das Ações em 2008. 2008g.

_____. Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. 2009a.

_____. Lei complementar nº 141, de 03 de setembro de 2009, que instituiu o modelo integrado de gestão do poder executivo do estado de Pernambuco. 2009b.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. The Role of Public Administration in Governing. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (org). The Handbook of Public Administration. London: Sage Publications, 2007.

PIQUET, R. Novos paradigmas produtivos e políticas empresariais: evidências empíricas para o caso do Estado do Rio de Janeiro: In.Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2000. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE, Salvador, Instituto de direito público da Bahia, n 1., 2005.

PÓ, M. V. ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças: Rio de Janeiro, 2006.

POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. 2000. Public Management Reform : A Comparative Analysis. New York : Oxford University.

_____. 2002. Avaliando reformas da gestão pública : uma perspectiva internacional. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n. 3, p. 5-30, jul.-set.

PRZEWORSKI, Adam. “O Estado e o cidadão” in BRESSER-PEREIRA, L. C., WILHEIM, J. e SOLA, L. (orgs.) Sociedade em Transformação. São Paulo: Editora da Unesp, ENAP, IMESP, 2001.

RADIN, Beryl A. The instruments of Intergovernmental Management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (org). The Handbook of Public Administration. London: Sage Publications, 2007.

RAMOS, M. Contrato de gestão: instrumento de ligação entre os setores do aparelho do Estado. Revista do Serviço Público ano 48, nº 2, mai-ago 1997, p. 81-99

REZENDE. A nova gestão pública, desempenho e reinvenção das instituições : um desafio para a Reforma do Estado. Revista Reforma Gerencial, Brasília, n. 4, p. 27-28, nov, 1998.

_____. Por que as reformas administrativas falham? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 123-142, out, 2002a.

_____. Gastos públicos e transformações recentes no papel do Estado nacional. Novos Estudos, São Paulo, n. 62, p. 123-140, mar, 2002b.

_____. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n. 3. p. 51-76, jul.-set, 2002c

_____. Por que falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro : FGV. 2004.

_____; Flávio da Cunha. Tendências das gestão pública nos países da OCDE. In: LEVY, Evelyn & DRAGO, Pedro Anibal (org.). Gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundap, 2005

RIBEIRO, S. M. R. Controle interno e paradigma gerencial: Brasília: ENAP, 1997.

ROMÃO, Maurício Eliseu Costa. As razões da reforma do Estado em Pernambuco - construindo um novo amanhã. In: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 - 9 de Nov. 2001.

RUFFNER, M. Governing for results. In: Congresso Internacional del Clad Sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública, 7., 2002, Lisboa.

SANTANA, A. O processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. Brasília, 2002a. Disponível em: <www.gestaopublica.gov.br>.

SANTANA, A. A reforma do Estado no Brasil : estratégias e resultados. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002b.

SCHWARTZMAN, S. Educação e desenvolvimento: onde estamos, e para aonde vamos?: Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

SERRA, Alberto. Modelo aberto de gestão para resultados no setor público. Natal, RN: SEARH/RN, 2008.

SILVA, Maria do Socorro Anselmo; VITAL, Tales; CABRAL, Romilson Marques. As mudanças recentes de concepção dos modelos de gestão pública do setor agrícola em pernambuco: uma análise da agencia de defesa e fiscalização agropecuária. In: XLVII Congresso da Sober (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural): Porto Alegre/RS, 2009.

SILVA JÚNIOR, Hélio de Oliveira. A modelagem institucional das organizações públicas - um novo conceito de Estado. In: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 - 9 de Nov. 2001.

SOUZA, Regina Luna Santos. Políticas e experiências de gestão e fortalecimento da função pública.

SUBIRATS, Joan. El Papel de La burocracia em El proceso de determinación e implementación de Las Políticas Públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). Políticas Públicas – coletânea. v. 2, Brasília: ENAP, 2006.

Definição de quadros para o fortalecimento da função pública: o caso brasileiro. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

TALBOT, Colin; DAUNTON, Lyn; MORGAN, Colin. Measuring Performance of Government Departments – International Developments. A report for the National Audit Office, International Developments v1, p 3 – 52, 2001.

TORRES, M. D. F., Agências, Contratos e Oscips: a experiência pública brasileira, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TOONEN, Theo A. J. Administrative Reform – Analytics. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (org). The Handbook of Public Administration. London: Sage Publications, 2007.

TROSA, S., *Gestão Pública por Resultados: quando o Estado se compromete*. Tradução: Maria Luíza de Carvalho, Rio de Janeiro: Revan; Brasília,DF: ENAP, 2001.

WEST, G. *Mecanismos de implementação das ações do segundo ciclo de reforma do Estado em Pernambuco*. VIII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Panamá, 28-31 out, 2003.

WILSON, J. Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989.

WINTER, Søren C. *Implementation Perspectives – Status and Reconsideration*. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (org). *The Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications, 2007.

WEST, Gezler Carlos. *Mecanismos de implementação das ações do segundo ciclo de reforma do Estado em Pernambuco*. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

WORLD BANK. 1997. *World Development Report. The State in a Changing World*. Washington, D. C. : The World Bank Group.

_____. 2002. *World Development Report*. Washington, D. C. : The World Bank Group.