



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Modelo Integrado de Gestão: uma análise do caso
pernambucano.

Ademir Machado Cordeiro Junior

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientadora:

Doutora Maria Asensio, professora associada convidada
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2018

AGRADECIMENTOS

À minha família pelos valores transmitidos, apoio nas dificuldades e compreensão nos momentos ausentes.

À professora Dr^a. Maria Asensio, pela orientação e dedicação durante a elaboração deste trabalho de projeto.

Aos professores pelo conhecimento crítico transmitido no decorrer do mestrado.

E aos amigos e a todos aqueles que de alguma forma contribuíram na construção deste estudo.

RESUMO

Os modelos de gestão na Administração Pública caminharam ao longo da história para um aprimoramento da função do Estado em atender aos anseios da população, alcançando nos dias de hoje uma dinâmica em rede, em virtude da complexidade da sociedade e dos seus problemas. No Estado brasileiro de Pernambuco foi concebido um modelo próprio baseado nessas premissas, integrando os órgãos administrativos a uma prática inspirada na iniciativa privada, realizando o planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas e seu desempenho. O objetivo deste trabalho de projeto é notar, a partir do caso pernambucano, a presença da influência das ações administrativas na performance das atividades finalísticas do governo. Para tal, foram coletados dados de algumas ações da área meio, nomeadamente da Secretaria de Administração, e comparadas com a evolução do principal indicador da política pública de segurança, o Pacto Pela Vida, em um dado período de tempo. As conclusões deste trabalho reforçam a importância da área meio para se alcançar os objetivos organizacionais, atribuindo às ações coordenadas e integradas um papel de ferramenta na melhoria do desempenho do Estado.

Palavras chave: Administração Pública. Governança. Desempenho organizacional. Modelo integrado de Gestão de Pernambuco. Pacto Pela Vida.

ABSTRACT

The Public Administration management models have moved throughout history to an improvement of the state's function in meeting the population's wishes, reaching today a network dynamics, due to the complexity of society and its problems. In the Brazilian state of Pernambuco, an own model was conceived based on these premises, integrating the administrative organs to a practice inspired by the private initiative, carrying out the planning, execution and monitoring of the public policies and their performance. The objective of this project work is to notice, from the Pernambuco's case, the presence of the influence of administrative actions on the performance of the finalist government activities. To that end, data were collected from some actions in the middle area, namely from the Secretariat of Administration, and compared to the evolution of the main indicator of public security policy, the Pact for Life, in a given time. The conclusions of this study reinforce the importance of the middle area in to achieve the organizational objectives, giving coordinated and integrated actions a tool role in improving the performance of the State.

Keywords: Public Administration. Governance. Organizational performance. Integrated Management Model of Pernambuco. Pact For Life.

“Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre”.

Paulo Freire.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1. REFERENCIAL TEÓRICO	5
1.1. O Estado e a Administração Pública	5
1.2. Modelos de gestão	8
1.2.1. Modelo burocrático	9
1.2.2. Teoria da escolha pública	10
1.2.3. New Public Management (NPM)	11
1.2.4. Governança pública	13
1.3. Governança Integrada	17
1.4. Planejamento Estratégico e ferramentas de gestão.	20
2. O MODELO INTEGRADO DE GESTÃO DE PERNAMBUCO - MIGPE	27
2.1. Surgimento do MIGPE e seus elementos	27
2.1.1. Objetivos, estrutura e funcionamento do MIGPE	28
2.1.2. Bases metodológicas do MIGPE	31
2.2. A Secretaria de Administração como atividade meio	37
2.3. O Pacto pela Vida e a entrega de serviços à população	39
3. ANÁLISE DO CASO PERNAMBUCANO	43
3.1. Proposta de análise	43
3.2. Metodologia utilizada	43
3.3. Informações obtidas	46
3.4. Análise dos resultados	49
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
5. BIBLIOGRAFIA	57
6. FONTES	61

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 - Elementos centrais dos modelos de gestão.	17
Quadro 1.2 - Benefícios da abordagem de governação integrada	20

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 – Mapa estratégico.....	22
Figura 1.2 – Componentes da estratégia central.....	24
Figura 2.1 - Adaptação do ciclo PDCA no MIGPE.....	32
Figura 2.2 – Macrofluxo do ciclo de melhoria contínua do MIGPE	34
Figura 2.3 - Mapa estratégico de Pernambuco - 2015-2018.....	36
Figura 3.1 – Evolução do CVLI (2010-2017)	47
Figura 3.2 - Histórico de admissões da PCPE e PMPE.....	48
Figura 3.3 – Ações da SAD no histórico do CVLI	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIS – Área Integrada de Segurança

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BSC - Balance Scorecard

CEDES - Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social

CVLI - Crimes violentos letais e intencionais

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

FIMA – Formulação, implementação, monitoramento e avaliação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MIGPE - Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco

NPM - New Public Management

PCPE - Polícia civil de Pernambuco

PDCA - Plan, do, check and act

PE – Pernambuco

PESP - Plano Estadual de Segurança Pública

PMPE - Polícia militar de Pernambuco

PPA – Plano Plurianual

PPE – Pacto Pela Educação

PPS – Pacto Pela Saúde

PPV - Pacto Pela Vida

SAD - Secretaria de Administração

SDS - Secretaria de Defesa Social

SEPLAG - Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão

SCGE – Secretaria Especial do Controladoria Geral do Estado

INTRODUÇÃO

A Administração Pública vem sendo redimensionada fortemente nas últimas décadas, especialmente no que tange os modelos dominantes de Gestão. Estruturas verticais e mecânicas estão dando espaço para arranjos gerenciais mais flexíveis e multifacetários, como a governança pública e sua forma integrada de gestão, que acompanham o dinamismo presente na sociedade. Esta por sua vez, apresenta-se numa estrutura em rede, com valores emergentes compartilhados e maior consciência cidadã, demandando novas soluções para os anseios coletivos e seus problemas cada vez mais complexos, ao mesmo tempo em que exige mais transparência e participação popular nas políticas públicas.

Para buscar atender aos anseios dos cidadãos, os governos vêm-se utilizando de ferramentas gerenciais que antes apenas era notado na iniciativa privada seja para administrar os resultados ou mesmo na formulação das políticas públicas. Nessa linha de pensamento, o poder executivo do Estado brasileiro de Pernambuco lançou em 2009 o Modelo Integrado de Gestão - MIGPE, que, através do qual, define objetivos e processos alocando agentes, estruturas e demais recursos para o funcionamento do referido sistema, utilizando-se das ferramentas gerenciais para criação das políticas públicas e acompanhamento dos resultados.

Construído pela ótica de governação integrada e com foco no resultado, o MIGPE estabelece uma estrutura composta por diferentes sistemas: de planejamento, orçamento e gestão; de gestão administrativa; de controle interno; e de controle social, que objetiva a racionalização do uso dos recursos disponíveis e a ampliação do desempenho geral do governo do Estado na entrega de bens e serviços à sociedade (Pernambuco, 2009), por meio das políticas públicas.

Diante da lógica estabelecida do MIGPE, os subsistemas e a estrutura governamental funcionam como instrumentos para o atendimento das demandas sociais, sendo tais desempenhos passíveis de mensuração e comparação, em outras palavras, o papel do Estado em prover saúde, educação, segurança, etc. (atividades finalísticas) é plenamente plausível de ser avaliado. Entretanto, a área meio do Estado, composta pelo aparelho estatal (ministérios, secretarias, órgãos administrativos, etc.) não guardam relação

óbvia de causa-efeito, dificultando sua avaliação e mais ainda, não sendo capaz de ser confrontado com os resultados finalísticos do Estado, não sendo clara a fronteira em que se define até que ponto o planejamento, controle e outras atividades meio, influenciam na performance das atividades fim, e conseqüente melhoria na qualidade de vida da população.

Na atuação governamental vista como um processo, o fim é precedido de um meio, o que implícita e hipoteticamente nos leva a crer que há uma relação causal entre as etapas, mas não é nada visível ao grau de obviedade. Sendo assim, dentro da metodologia estabelecida no MIGPE, é possível dizer que o planejamento, coordenação e execução das ações relacionadas à área meio interferem no desempenho dos resultados esperados da entrega de bens e serviços à sociedade?

A observação e análise da correlação entre as atividades meio e fim do Estado, dentro do caso específico de Pernambuco, é o foco central deste trabalho. Tentar identificar uma correspondência entre as atuações gerenciais estabelecidas no MIGPE e suas implicações no desempenho estatal das políticas públicas nascidas desse modelo é o objetivo principal a ser observado ao longo das próximas páginas.

A adoção de um modelo de gestão próprio calcado em premissas técnicas e na integração de agentes não é algo comum adotado nos governos, seja em qual nível for. Debruçar-se sobre um modelo gerencial praticado pelo poder público traz um grau de ineditismo, sobretudo no que se refere à análise do seu desempenho, que atribui ao trabalho de projeto uma importância ímpar. Além do mais, tal busca em responder essa questão proporciona uma nova ferramenta aos gestores, possibilitando a eles enxergar o alcance das suas ações na atividade finalística e, por conseguinte, ponderar o desempenho alcançado, significando uma melhoria do bem estar da sociedade.

Para se chegar ao resultado, foi necessário estabelecer um recorte que facilitasse a análise, pois tanto o modelo de gestão, como o aparelho do Estado e as políticas públicas, possuem uma dimensão ampla, impossibilitando assim a apreciação por completo. Portanto, foi escolhida a Secretaria de Administração de Pernambuco (SAD) como parte da estrutura do poder público e entidade integrante do MIGPE a ser analisada e confrontadas algumas de suas ações com os resultados obtidos no Pacto Pela Vida (PPV), política pública de enfrentamento da violência que foi criada e gerenciada dentro do modelo, obtendo assim,

uma comparação entre as ações da área meio e os resultados da área fim. Para tal, foram escolhidas ações específicas realizadas pela SAD, e seus respectivos dados associados, e confrontadas com a série histórica dos resultados do PPV. As análises, num primeiro momento, foram realizadas quantitativamente e posteriormente feitas inferências qualitativas da comparação.

O presente trabalho é apresentado em três capítulos. O primeiro traz o referencial teórico, onde é possível ter uma visão do que a academia fala atualmente a respeito dos temas abordados como Estado e Administração Pública, modelos de gestão e ferramentas de gestão. O segundo capítulo é apresentado o caso em estudo, o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco, seus elementos e funcionamento, destacando-se a Secretaria de Administração e a política pública Pacto Pela Vida. Por fim, no terceiro capítulo é apresentada a forma proposta de análise e seu respectivo resultado.

Questão de pesquisa:

- É possível se notar a influência das ações relacionadas à área meio do Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco no desempenho dos resultados esperados das ações finalísticas do governo?

Objetivo geral:

- Notar a influência das ações relacionadas à área meio do Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco no desempenho dos resultados esperados das ações finalísticas do governo.

Objetivos específicos:

- Descrever o funcionamento do Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco;
- Compreender a dinâmica das ações administrativas e da política pública escolhida;
- Estabelecer um mecanismo de comparação entre a área meio e fim do governo.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. O Estado e a Administração Pública

A relação entre o Estado e a Administração Pública muitas vezes é confusa, pois o senso comum enxerga mais facilmente as ações aos cidadãos, aquilo que está relacionado diretamente com a vida em sociedade. É notório que os dois termos estão intimamente relacionados, cabendo assim fazer a distinção entre eles. Iniciaremos, portanto, tentando trazer elementos primários dos conceitos de Estado e sua relação com a Administração Pública.

O Estado em si, possui alguns elementos que o caracteriza, para Pierson (2011), são nove os mecanismos de ação que definem a existência estatal, são eles: “(monopólio) controle dos meios de violência, territorialidade, soberania, constitucionalidade, poder impessoal, burocracia pública, autoridade/legitimidade, cidadania e tributação”.

É sabido que, mais que estruturas próprias características, o Estado possui papéis a desempenhar junto aos anseios da população. Dessa relação com a sociedade emerge o conceito de Estado sistêmico (Bobbio, 2007) em que há uma sincronia entre os diversos agentes e as instituições públicas para o atendimento das demandas sociais, formando assim uma relação que se retroalimenta (input-output), na qual “a função das instituições políticas é a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, de converter as demandas em respostas” (Bobbio, 2007: 60).

Tal representação trazida por Bobbio (2007) tem a finalidade de estabelecer um conceito teórico que para se examinar a forma e funcionamento das instituições públicas, contrapondo com seu papel institucional, independente das interpretações que lhes são atribuídas.

É importante diferenciar bem o Estado das demais instituições presentes na sociedade. Tal diferença, segundo Weber (2004), reside principalmente no monopólio do uso da força bem como no poder de decidir em que medida esse mecanismo pode ser exercido pelos demais.

O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território - este, o "território", faz parte da qualidade característica -, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribuiu o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. (p. 525-526).

Desse raciocínio podemos destacar o poder de regular seu ambiente e dos demais agentes com que se relaciona, fazendo com que sua vontade se prevaleça frente aos demais, entretanto, o domínio estatal não reside apenas na capacidade de possuir o monopólio da força legalmente constituída, mas também na relação de supremacia perante sua estrutura organizacional.

Corroborando com essa ideia o pensamento de Bresser-Pereira (1995), quando este autor define o Estado como uma "organização burocrática" que possui um poder que ultrapassa seus limites em comparação às demais organizações, pois "o Estado é adicionalmente constituído por um grande conjunto de leis que regulam toda a sociedade. Ao deter esse poder, o Estado torna-se maior do que o simples aparelho do Estado" (p. 8). Diante disso, é possível observar a distinção que o autor faz entre Estado e aparelho do Estado, bem como a sua relação com a sociedade.

Bresser-Pereira (1995) defende ainda que o "Estado é a única organização dotada do poder extroverso" (p.8). Para isso, argumenta que o mesmo possui um aparelho dotado da capacidade de criar leis e normas, além de competência para coletar e gerenciar tributos, resumidamente, a "elite governamental, a burocracia e a força militar" formam o aparelho do Estado. Entretanto, o Estado não se limita a isso, ultrapassando tais competências. Pela definição de Bresser-Pereira, o Estado é "todo o sistema constitucional-legal que regula a população existente no território sob sua jurisdição" (p. 8), população essa que por possuir o "direito da cidadania" acaba se organizando como sociedade civil, para juntamente com o Estado ampliar o conceito inicial para Estado-nação.

Perante tal definição, concluímos que dos elementos apresentados, o aparelho do Estado é aquele que serve ao próprio Estado de modo a cumprir seu papel. É o aparelho

que apresenta maior maleabilidade, pois a burocracia estatal é definida a partir das decisões políticas dos agentes públicos.

A diferenciação entre o Estado e sua estrutura burocrática, também é apresentada por Weber (2004) quando o autor traz o conceito de “funcionalismo burocrático”, no qual, o Estado exerce seu poder de dominação e coação através da sua burocracia institucional, onde o domínio efetivo que aparece no cotidiano da administração encontra-se, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, pois o agente público que detém o poder toma decisões e estabelece ações que resultam no cumprimento da sua vontade. (Weber, 2004: 529).

Tendo em mente o papel essencial do Estado, como também a diferenciação entre esse e seu aparelho, além da capacidade burocrática estatal, nos deparamos com um elemento novo: a Administração Pública.

Nas palavras de Meirelles (2010), a Administração Pública é “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. Para o autor há ainda a diferenciação entre “sentido formal e o material da Administração Pública”, enquanto o primeiro diz respeito à estrutura burocrática do Estado, composto pelos seus órgãos para cumprir os objetivos governamentais; o outro aspecto está relacionado ao “conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade” (Meirelles, 2010: 65).

Para Oliveira (2013) existem ainda mais dois sentidos para a Administração Pública além do aparelho estatal, há de se compreender o processo de administração dos negócios públicos, e o campo de investigação científico-intelectual. Este último enquanto área de estudo e o primeiro o modo de condução da estrutura administrativa em poder do Estado e a forma como são alocados os recursos para o atendimento do objetivo público.

Vale ressaltar que, se por um lado a Administração Pública diz respeito ao aparelhamento estatal, campo de investigação e à gestão propriamente dita com a concretização das necessidades sociais, o Governo é compreendido como um “grupo transitório de pessoas responsável pela execução do contrato social, isto é, representa o projeto de Estado, em seus ideais” (Passaes *et. al*, 2013: 12), estando este encarregado da

função política do Estado, ou seja, é o elo de ligação entre a vontade da sociedade, estabelecendo diretrizes e referendadas pelo coletivo, e a busca pela unidade da soberania estatal (Passaes *et. al*, 2013: 12).

A forma como o Governo vai cumprir o seu papel é o que dita o meio em que se as diretrizes são determinadas, assim como a regulação social, como corrobora a ideia trazida por Silva (2017), em que o “governo configura-se como a instância máxima de administração executiva” (p. 31), na qual o direcionamento das políticas públicas e a regulação social formam a atribuição central e principal forma “pela qual o governo executa suas ações” (p.31).

A partir desse entendimento, podemos inferir que para o atendimento desses objetivos o governo lança mão de instrumentos como a governabilidade e governança (Silva, 2017), enquanto em que o primeiro se refere à capacidade de transformar os anseios sociais identificados em políticas públicas, o último alude à habilidade de ação do Estado em implementar tais políticas públicas. É nesse diálogo entre as demandas sociais e a capacidade de resposta do Estado, que surge o conceito de gestão pública e os modelos administrativos que passaremos a analisar a seguir.

1.2. Modelos de gestão

A partir deste ponto, analisaremos a evolução dos modelos dominantes de gestão pública e seus elementos. Partiremos pela evolução histórica a começar da modernidade e as escolas mais notadamente relevantes e influentes na condução da Administração Pública, objetivando compreender os seus reflexos na sociedade atual e na construção dos pensamentos que norteiam a Administração Pública contemporânea.

Exaltaremos seus princípios, estruturas e relações entre Estado, sociedade e mercado, além da sua expressão na busca em responder às necessidades coletivas através das políticas públicas.

1.2.1. Modelo burocrático

Weber (2004) atribui à dominação o alicerce do modelo burocrático, pois tal elemento se manifesta como uma “forma especial de poder”. A esse tipo, Weber confere o nome de “Dominação Burocrática”, “estabelecendo-se o funcionalismo moderno” que, rege os princípios que desenham o modelo proposto por Weber.

As regras pré-estabelecidas são o que balizam o princípio das competências oficiais fixas, em que há uma distribuição determinadas das atividades necessárias, estabelecendo os deveres de cada elemento do modelo. Dessa forma, as autoridades também são previamente estabelecidas, bem como os meios coercitivos de cumprimento da hierarquia também são dispostos por regras claras e cientes por todos. Estabelecidas as normas, a alocação dos recursos se baseia nesse princípio das competências, criando-se providências planejadas, formando a “autoridade burocrática” (Weber, 2004).

Complementando pensamento de Weber (2004), os princípios da hierarquia de cargos, em que há um sistema de subordinação das autoridades com fiscalização e controle, associado aos princípios da formalização, no qual se estabelecem as regras de modo protocolar, com instrumentos normativos formamente estabelecidos, e o da especialização, que se “pressupõe, em regra, uma intensa instrução na matéria”, tornando o trabalho especializado, formam a matriz que regem o pensamento no modelo tradicional Weberiano de Administração.

Esse aspecto impessoal que a administração burocrática impõe, é destacado por Motta e Bresser-Pereira (2004), sobretudo no que procede a forma do poder característico desse modelo.

“O caráter impessoal das organizações é a segunda forma básica através das quais elas expressam sua racionalidade. A administração burocrática é realizada sem consideração à pessoas. Burocracia significa, etimologicamente, "governo de escritório". É portanto o sistema social em que, por uma abstração, os escritórios ou os cargos governam. O governo das pessoas existe apenas na medida em que elas ocupam os cargos. Isto salienta o caráter estritamente impessoal do poder de cada indivíduo, que

não deriva da personalidade do indivíduo, como na liderança carismática, nem de uma herança recebida, como no poder tradicional, mas da norma que cria o cargo e define suas atribuições.” (p. 32).

A autoridade impessoal implica também na obediência impessoal, em que a subordinação se dá ao posto e não ao indivíduo que ocupa o cargo, sendo respaldada pelos meios de controle previamente estabelecidos e difundidos.

Durante muito tempo a burocracia foi considerada um entrave na Administração Pública, seja pelo excesso de formalismo ou mesmo pelo enrijecimento das instituições, porém, “demonizar a burocracia seria um equívoco. Isso porque é necessário que se vislumbre que a burocracia está a favor do bom uso que se faça dela”. (Cordeiro, 2017: 9).

A busca pela eficiência da Administração Pública sempre pautou a crítica daqueles que enxergam no modelo burocrático o entrave para alcançar tal princípio. Porém, Cordeiro (2017) alerta para que a procura pela otimização do Estado deve levar em consideração o interesse público, e, justamente por isso “o Estado deve driblar meios que afrouxem possibilidades de improbidades administrativas, personalismos e brechas para clientelismos”, atribuindo assim aos preceitos burocráticos, uma importância mais elevada na Administração Pública, pois se espera que os atos dos agentes públicos sejam norteados pela legalidade e impessoalidade.

Ao mesmo tempo em que a necessidade de reger os atos públicos pelos princípios regentes da burocracia é imperativa, a busca pela eficiência do Estado também se faz imprescindível, uma vez que as demandas sociais sofreram alterações ao longo do tempo. Dessa forma, como um contraponto de ideia e principalmente para preencher essa lacuna é que surge uma nova corrente doutrinária no que concerne à Administração Pública.

1.2.2. Teoria da escolha pública

“A Teoria da Escolha Pública permitiu estudar a forma como as instituições estatais tomavam as suas decisões” (Baptista, 2017), sendo possível a categorização por afinidades políticas e econômicas. Para Cruz (2011) o foco dessa teoria está no comportamento

daqueles que estão ligados ao processo político que possuem algum interesse nas políticas a serem adotadas, seja como um agente público ou mesmo no papel de eleitor.

Os pressupostos teóricos dessa corrente tem como finalidade analisar os preceitos que regem o processo decisório da coletividade, em especial a análise econômica de como se comporta um agente fundamental no referido processo, a burocracia (Gonçalves, 2009), entendendo as decisões políticas e governamentais como ações racionais e deliberadas no prosseguimento do seu próprio interesse.

A racionalidade-legal e a especialização, com a conseqüente centralização do conhecimento, elementos fundamentais na burocracia weberiana, acabam sendo instrumentalizados como meios para se alcançar determinado objetivo, assumindo o papel de condição no processo decisório dos agentes envolvidos.

1.2.3. New Public Management (NPM)

No fim da década de 1970 e começo da de 1980, surge um movimento reformista na Administração Pública que busca por mais eficiência do Estado e com o objetivo de dar mais agilidade ao poder público, a esse movimento foi atribuído o nome de New Public Management (NPM). Inicialmente concretizado no Reino Unido,) e em alguns governos municipais dos Estados Unidos, estes sofrendo com recessões e problemas fiscais, e posteriormente praticado pelos governos da Nova Zelândia e Austrália (Budding e Groot, 2007).

A NPM assumiu em muitos aspectos o papel de reinventar e desconstruir algumas convenções associadas à administração pública tradicional, repensando o papel do governo a partir do zero (Peters, 1997: 255). Dessa forma, nesse período, vários movimentos ligados a NPM, propagavam algumas ideias de soluções a administração pública. A adequação e aplicação das práticas gerenciais tradicionalmente desenvolvidas na iniciativa privada para o setor público, com ênfase na redução do Estado e seu aparelho, foco na competição e a busca pela eficiência (Peci; Pieranti e Rodrigues, 2008).

Na visão de Budding e Groot (2007), a NPM tem como características focadas em três grandes grupos. O primeiro diz respeito à “organização ordeira do Estado”, sendo

aplicados os princípios científicos de gestão e tomada de decisão. O segundo grupo remete à introdução no setor público de práticas, ideias e técnicas do setor privado no âmbito governamental. E, por fim, o terceiro aspecto diz respeito à percepção dos gestores públicos como tomadores de decisão, em que são vistos como “sujeitos de interesse próprio, trabalhando em um ambiente qual assimetria de informação, racionalidade limitada e oportunismo leva a custos de transação e custos de agência” (p.2).

Osborne e Gaebler (1992) resumem em dez princípios que regem a NPM como se fosse mandamentos, que as organizações públicas burocráticas devem seguir para se tornarem mais eficientes e racionais. São eles: governo catalisador, que pertence à comunidade, competitivo, orientado por missões, governo de resultados, orientado ao cliente, empreendedor, preventivo, descentralizado e orientado para o mercado.

Além de aspectos gerenciais de eficiência e adaptação técnicas administrativas no setor público, a NPM atribui uma nova visão acerca da responsabilidade dos agentes envolvidos. É isso que traz Hood (1995), quando aponta a mudança da responsabilização do processo para o resultado.

NPM envolveu uma concepção diferente responsabilidade pública, com diferentes padrões de confiança e desconfiança e, portanto, um estilo diferente de contabilidade. O básico de NPM estava em reverter as duas doutrinas cardeais da administração pública progressista; isto é, diminuindo ou removendo diferenças entre o sector público e privado e mudando a ênfase da responsabilidade do processo para um maior elemento de responsabilização em termos de resultados. [...] As ideias do NPM foram expressos na língua de racionalismo econômico, e promovido por uma nova geração de “econocratas” e “accountocratas” em alto cargo público. (p. 94).

Na NPM “a accountability é uma questão pouco resolvida” (Peci, Pieranti e Rodrigues, 2008, p. 41), focando nos mecanismos de mercado. A propósito, a base de sustentação da NPM é a ideologia neoliberal, buscando a penetração das forças do mercado no setor público (Idem, 2008: 43), diferenciando apenas no produto final a ser entregue.

A aproximação do setor público e privado é notada pelas práticas gerenciais, tais como planejamento corporativo baseado em objetivos centrais; orçamento abrangente do

programa; programas de melhoria de gestão; contratação de empregados para gerentes; auditoria central; e monitoramento de desempenho de indivíduos, aumentando a qualidade gerencial das organizações públicas (O’Flynn, 2007).

1.2.4. Governança pública

Com o passar dos anos e a massificação dos meios de comunicação, em especial a internet, e a solidificação da globalização, a sociedade atingiu um grau de complexidade e dinâmica que imprimem novas demandas sociais. Há uma nova economia e novas formas de ciclos sociais (Castells, 2003), forçando a administração pública a modificar sua relação com os atores nesse novo cenário. O paradigma "pós-competitivo" da administração pública sofre uma mudança do “foco principal nos resultados e eficiência para a realização do objetivo governamental mais amplo, a criação de valor público” (O’flynn, 2007: 358).

Segundo Osborne (2010), na Administração Pública (burocrática) o setor público possui uma hegemonia, baseada numa suposição explícita, na criação e implementação das políticas públicas e prestação de serviços, sendo esta a base de valor do modelo burocrático. Já na NPM, argumenta o autor que tal base está contida dentro da lógica de mercado, e seu funcionamento, “fornece o local mais apropriado para a produção de serviços públicos” (p. 8).

Peters e Pierre (1998) apontam para a perda de parte da legitimidade que sustentava o Estado, pelo fato de os “atores estatais serem excessivamente desajeitados, burocráticos e com um curso dependente, em parte por causa do controle da informação e estruturas de implementação por atores privados” (p. 225), onde em qualquer cenário o setor privado é sempre mais eficaz.

Destaca-se nesse modelo emergente a divisão do protagonismo das decisões e políticas públicas, tendo sua influencia compartilhada e atribuindo ao Estado um novo papel. Para Secchi (2009), o pluralismo presente na governança é fruto do fato de se envolver diversos atores no processo de formação das políticas públicas, e a eles atribuir o “direito de influenciar” (p. 357) e decidir nas diferentes etapas da construção. Dessa forma, o Estado

perde a imagem de instituição monopolista e hierarquizada na satisfação das demandas sociais, devido a isso, atribui-se a governança pública a relação com o neoliberalismo.

Ademais a construção conjunta das soluções, a governança atribui um papel à política, dentro da administração pública, diferente da encontrada na NPM, “diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública” (Secchi, 2009: 357-358).

“Possivelmente, a característica dominante do modelo de governança seja o argumento de que as redes passaram a dominar a política pública” (Peters e Pierre, 1998: 225). As decisões são compartilhadas e a construção das políticas públicas obedece a um mecanismo multifacetado em que os diversos agentes contribuem de forma participativa, fazendo com que o “Estado conduza a sociedade de novas maneiras através do desenvolvimento de redes e o surgimento de abordagens mais ascendentes para a tomada de decisões” (Stoker, 2006: 41), tornando os participantes como membros do processo decisório.

Na visão de alguns autores, a governança surge como uma consequência do movimento da NPM, com a qual compartilha algumas características (Secchi, 2009), como a dinâmica de mercado presente em alguns elementos do modelo. Pierre e Peters (2000) enumeram os três mecanismos essenciais presentes na governança, são eles: o de hierarquia, que tem o governo como agente atuante; os autorregulados, em que o mercado aparece como principal influente; e os mecanismos horizontais de cooperação, utilizado majoritariamente pela sociedade estruturada em redes. Tais composições são dinâmicas se relacionando e interagindo entre si, com escassa ou ausente diferença entre elas.

Para (Stoker (2006), diferente do que ocorre na administração burocrática e da NPM, em que o papel da política é limitado a um sistema de gestão e de regulação/julgamento, em que quando ela extrapola as atribuições predefinidas dessas tarefas é vista como um fracasso, na governança a política recebe uma atribuição que permeia todas as etapas do processo. O autor elenca três motivos pelos quais a política assume esse papel presente em todas as fases da criação das políticas públicas.

“A política é valorizada como um mecanismo de coordenação social por pelo menos três razões. Primeiro, permite que as pessoas cooperem e

façam escolhas com base em algo além do individualismo do mercado. Trata as pessoas e as encoraja a tratar os outros com reconhecimento da redondeza total de suas qualidades e experiências humanas. Em segundo lugar, a tomada de decisão política é flexível; portanto, pode lidar com incertezas, ambiguidades e mudanças inesperadas. Política é um mecanismo de enfrentamento essencial em um mundo incerto e imprevisível. Finalmente, política pode mover além de uma distribuição de benefícios - uma função de racionamento também oferecida pelos mercados - para estabelecer um processo de produção social em que os interesses são reunidos para alcançar finalidades comuns. A política pode influenciar a base para a cooperação, mudando as pessoas preferências e criando um ambiente no qual a parceria é possível.” (Stoker, 2006: 46-47).

“Os líderes políticos, nessa perspectiva, têm uma responsabilidade fundamental que é o desenvolvimento de redes e a junção dos recursos das redes públicas e privadas” (Peters e Pierre, 1998: 227-8). Restando como o único papel tradicional que permanece para os eleitos oficiais é o de estabelecer metas e prioridades.

O movimento que entende que a abordagem de valor público assume uma figura central na mudança do foco da administração pública vem ganhando força, apontando para uma superação da lógica de mercado pela da provisão estatal, característica dos serviços públicos que não são adequadamente abordados pela lógica da eficiência dos mercados (O’Flynn, 2007), expondo assim, as lacunas que a NPM não conseguia suprir com sua filosofia.

Horner e Hazel (2005) conseguem com maior nitidez, descrever o valor público como dinâmica antagônica ao valor privado, quando comparam os cidadãos a “acionistas” do Estado e na forma de como este aplica os impostos. Para os autores, o valor público pode ser criado por três formas: pela “prosperidade econômica, coesão social ou desenvolvimento cultural” (p. 34), sendo o valor decidido pelo cidadão, utilizando os mecanismos democráticos, seja através do voto ou mesmo pela participação popular, atribuindo ao cidadão um poder de participação que antes não possuía. O alcance de resultados e a

geração de valor público é o principal resultado de um processo no qual governar em rede e de forma interinstitucional são elementos fundamentais (Martins e Marini, 2014).

Peters (2010) apresenta o termo “meta-governança” em que define como “o processo de condução dos processos de governança descentralizados” (p. 37), ou, segundo as palavras dele, a “governança da governança”, em que os processos dentro do setor público atingem um elevado grau de autonomia, carecendo assim de “algum controle sobre os componentes do governo” (Idem, 2010: 37).

Na governança, pelo seu aspecto dinâmico e seu arranjo em rede, com a composição por agentes governamentais e não governamentais, a hierarquia verticalizada presente no aparelho estatal das correntes dominantes anteriores, que definia claramente o papel da responsabilidade e controle, aparece como algo a ser negociado no nível interorganizacional e interpessoal dentro das redes (Osborne, 2010).

Já no entendimento de Peters (2010), dentro da sua concepção de meta-governança, aspectos como autoridade, riqueza e organização são utilizados para o controle interno dos governos, diferentemente de antes que serviam para influenciar a economia e a sociedade.

A governança apenas pode ser considerada completa “se o acesso à informação é recorrente e estável” (Crantschaninov et al, 2011: 77), possibilitando a diminuição de ações indesejadas por parte do governo, munindo os agentes de informações para exercer o controle social.

Peci et al (2008) chamam a atenção para a convergência de duas vertentes que compõem o tema “transparência na administração pública”, são eles: disponibilidade de informações e controle social exercido pela população.

Na ótica de Fonseca et. al. (2014) a transparência é um dos requisitos para se exercer a accountability e controle social na administração pública, sendo pressupostos básicos para a existência do Estado democrático. Já Pó e Abrucio (2006) indicam três aspectos fundamentais para se perceber e exercer os mecanismos de controle: “o objeto sobre o qual se exercem, quem o exerce e como o faz” (p. 686), ressaltando ainda a interação compulsória entre os poderes dentro de um sistema político assim representado, incluindo-se a esse grupo a sociedade civil.

Quadro 1.1 - Elementos centrais dos modelos de gestão.

Paradigma/ Elemento chave	Raízes teóricas	Natureza do Estado	Foco	Ênfase	Mecanismo de alocação de recursos	Natureza do sistema de serviço	Base de valor
Administração Pública (burocrática)	Ciência política e política pública	Unitário	O sistema político	Criação e implementação de políticas	Hierarquia	Fechado	Ética do setor público
New Public Management	Teoria da escolha racional / pública e estudos de gestão	Regulador	A organização	Gestão de recursos organizacionais e desempenho	O mercado e os contratos clássicos ou neoclássicos	Racional aberto	Eficácia da concorrência e do mercado
New Public Governance	Teoria institucional e de redes	Plural e Pluralista	A organização em seu ambiente	Negociação de valores, significado e relacionamentos	Redes e contratos relacionais	Aberto e fechado	Dispersado e contestado

Fonte: (Osborne, 2010, p. 10)

1.3. Governação Integrada

Ao longo das últimas décadas do século XX e início do século XXI, observamos a mudança de paradigma no que concerne as relações sociais, comerciais e nas organizações. A nova forma de comunicação foi o mote principal para tal alteração, passando a transformar os meios de produção e estabelecendo um novo arranjo social baseado em diferentes valores. É o que sustenta Castells (1999:51) quando assegura que há “uma nova estrutura social” que se apresenta de diversas formas, em virtude das variações da “diversidade de culturas e instituições em todo o planeta”. Ressalta ainda que essa estrutura está atrelada a um desenvolvimento baseado na informação. Nesse modo de produção “a tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos” formam a fonte de produção (Castells, 1999:53).

Além da sociedade, o trabalho também sofreu alterações na sociedade informacional, surgindo o conceito de imaterialidade ligada ao modo de produção “centrado na valorização de um capital dito imaterial, qualificado também de capital humano, capital conhecimento ou capital inteligência”, não sendo possível a mensuração do trabalho pelos padrões clássicos de medidas (Gorz. 2005: 16).

Dentro dessa lógica, as demandas sociais sofreram mutações que acompanharam tais transformações. Marques (2015), atenta para indicar que o grau de complexidade dos problemas sociais atingiu um nível sem precedentes, sendo agravado pelo “aumento das expectativas dos cidadãos face à resposta pública, as dinâmicas dos processos de luta política em democracia e a forte exposição e influência mediática” (p. 14), tudo isso torna a tarefa do Estado ainda mais difícil, atribuindo aos problemas sociais um perfil de complexidade que exige novas formas de solução.

O modelo burocrático de gestão encontra-se com imensa dificuldade em responder aos anseios sociais, assim como o modelo proposto pela NPM que surgiu justamente para suprir tal lacuna que a burocracia apresentava, mas que hoje, com a governação em rede a busca pelo resultado eficiente encontra fortes barreiras, alimentando as críticas à NPM (Marques, 2017). Tais modelos, pelas suas características mostram-se insuficientes na resolução dos problemas complexos demandados pela sociedade. Dentro desse cenário, surge o conceito de Governação Integrada.

Em contraponto à fragmentação dos serviços e o entendimento negativo por parte da população, elemento que prejudica a realização de objetivos das políticas públicas, surge a ideia de governação integrada, capaz de fornecer um grupo de respostas à percepção de fragmentação descrita (Ling, 2002). Essa ideia foi iniciada na década de 1990 e tomou corpo com o fortalecimento da governança pública. Sob o ponto de vista defendido por Ling (2002) a governação integrada é fruto da incapacidade de resposta quando há atividades governamentais separadas e ao mesmo tempo a criação de uma estrutura própria para a solução também não é capaz de alcançar o objetivo prioritário.

“(A governação integrada) baseia-se na visão de que metas importantes de política pública não podem ser entregues através de atividades separadas de organizações existentes, mas nem poderiam ser entregues criando uma nova "super agência". Portanto, procura alinhar as atividades de organizações formalmente separadas a objetivos particulares da política pública. Assim, o trabalho conjunto visa coordenar atividades através dos limites organizacionais sem remover os limites próprios. Esses limites são interdepartamentais, central-local, e setorial (corporativo, público,

voluntário/comunitário). Para se juntar, iniciativas devem alinhar organizações com diferentes culturas, incentivos, gestão sistemas e objetivos”. (Ling, 2002: 616)

Bognador (2005) chama atenção para a concepção de governação integrada como uma estratégia que envolve diferentes agentes e setores capaz de “coordenar o desenvolvimento e a implementação” (p. 1) das políticas públicas. A transversalidade das ações estratégicas é vista como necessária para na abordagem de problemas sociais complexos, pois estes também assumem dimensões multifacetárias exigindo uma ação acertada por diferentes atores (Bognador, 2005). A governação integrada apresenta, portanto, os “princípios da coordenação horizontal e da colaboração” (Marques, 2015:18) como condição necessária para sua existência e alcance dos objetivos.

Na concepção e andamento da governação integrada, são necessários quatro elementos para o seu pleno funcionamento, são eles: tarefas críticas bem identificadas; autoridade distribuída; sentido de missão amplamente compartilhado; e força suficiente para desfazer as culturas departamentais (Mulgan, 2015). Sem tais fatores, a governação integrada perde coesão e dissipa o seu objetivo principal.

Na construção dos processos de governação integrada, na fase inicial, em que as parcerias estão sendo desenvolvidas, há um grande consumo de recursos sem um resultado imediato, sendo que na etapa seguinte a esta, aparecem os primeiros efeitos e é possível um ritmo alto dos resultados e impactos gerados, “normalmente mais sólidos e sustentáveis do que” se comparados com os de iniciativas fragmentadas, desde que tais processo seja bem conduzido (Marques, 2017: 130).

Nesta forma de governação propicia difundir os objetivos macro-políticos, pois a construção dos objetivos centrais das políticas públicas são elaborados de forma coletiva, num ambiente horizontal e com fluxo holístico, ao passo que o comprometimento serve de elo que une os agentes presentes na governação, sob uma liderança central reforçada capaz de se estabelecer um controle maior e uma responsabilidade partilhada (Marques e Ferraz, 2015).

Os benefícios da adoção da governação integrada passam desde o âmbito da eficiência na busca por atendimento das demandas sociais, até mesmo na ordem política. É o que resume a tabela 1.2 a seguir.

Quadro 1.2 – Benefícios da abordagem de governação integrada.

Aumenta ou melhora	Eficiência		Reduz ou piora
	Partilha de informação	Custos	
	Ambiente de trabalho	Desperdício	
	Competitividade	Duplicação de trabalho	
	Responsabilidade	Conflitos entre políticas	
	Coerência da política	Tempo necessário para concluir uma tarefa	

Fonte: Marques e Ferraz (2015:216)

Muitos autores enxergam na governação integrada um instrumento favorável à disseminação da estratégia de governamental. É com isso em mente que passaremos a analisar o planejamento estratégico do poder público e sua relação com as políticas públicas.

1.4. Planejamento Estratégico e ferramentas de gestão.

O planejamento teve sua origem na iniciativa privada sendo amplamente utilizado pelo ambiente empresarial, associado a outros instrumentos de gestão, para o atendimento dos objetivos organizacionais e melhoria no desempenho (Vasconcelos, 2016).

Na visão de Chiavenato (2006) o planejamento pode ser tipificado com base nos níveis organizacionais: estratégico, tático e operacional, sendo o primeiro aquele que procura compreender a “adaptação através da aprovação, tomada de decisão e avaliação

(p. 348), envolvendo os objetivos organizacionais, examinando-se as condições externas e as internas (p. 349).

No início da década de 1990 o planejamento ganhou uma nova ferramenta que logo passou a ser utilizada em larga escala pelo mundo corporativo. A proposta inicial era criar um mecanismo que desse uma visão ampla da organização e auxiliasse na melhoria do desempenho, incluindo ativos tangíveis e intangíveis. Com isso em mente, Kaplan e Norton (1992) desenvolveram o Balance Scorecard - BSC, mecanismo capaz de oferecer aos gestores uma visão rápida e abrangente do negócio capaz de auxiliar na implementação da estratégia (não na sua concepção).

O balanced scorecard é composto, de forma central, por medidas financeiras que refletem as ações tomadas, e, complementada pelas medidas “operacionais sobre a satisfação do cliente, processos internos e as atividades de inovação e melhoria da organização” (Kaplan e Norton, 1992: 71).

O foco nas quatro perspectivas proporciona aos gestores enxergar as prioridades da organização e direcionar suas ações para as áreas mais deficitárias, fazendo com que tanto o diagnóstico quanto as medidas reparatórias sejam tomadas de forma rápida e eficaz, melhorando o desempenho organizacional.

Muito embora o desempenho financeiro, nomeadamente o lucro, seja o enfoque principal do BSC, tal instrumento é amplamente utilizado pelo setor público para auxiliar no planejamento estratégico. Kaplan (2010) chama atenção para as adaptações necessárias em caso de utilização por organizações sem fins lucrativos e governamentais, para eles, o foco da medição de desempenho “tem que ser medido pela sua eficácia em fornecer benefícios” (p. 23) aos cidadãos, sendo o BSC instrumento para auxiliar na escolha das medidas não financeiras de mensuração do desempenho.

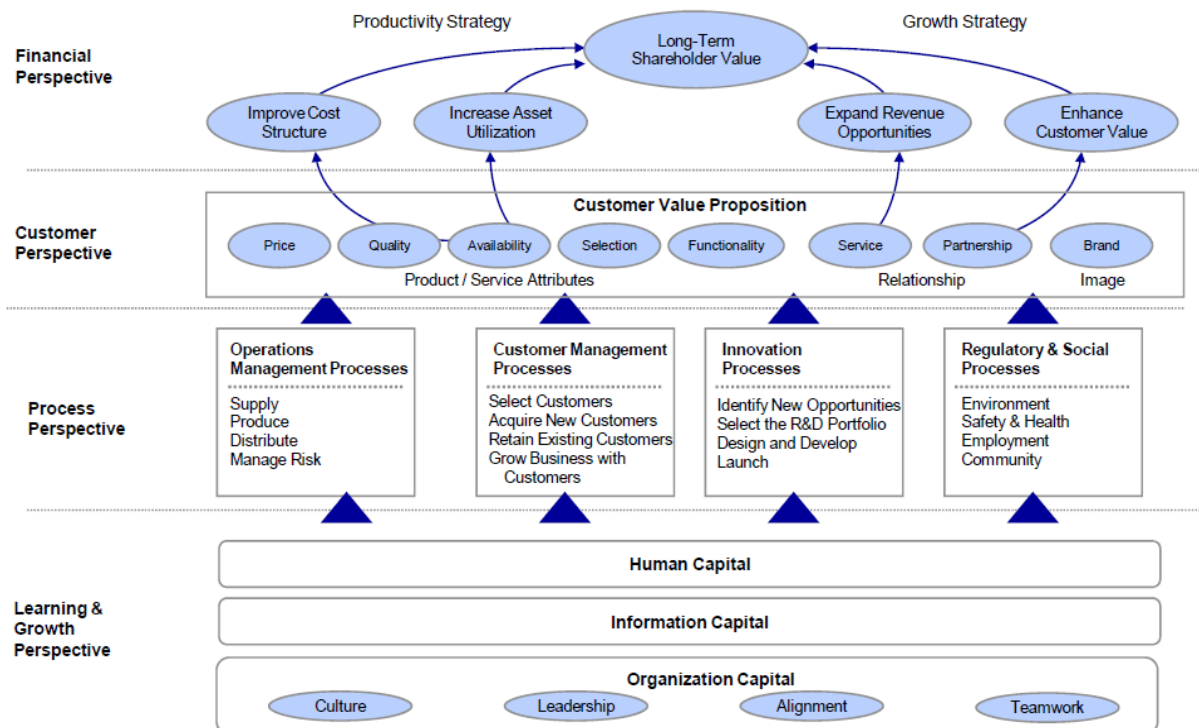
Kaplan (2010) ainda chama atenção para o fato de que o cidadão assume dois papéis ao mesmo tempo, o de “patrocinador” das organizações públicas, pois é ele quem paga os tributos gerando receita para o poder público, e de cidadão-utente, quando torna-se beneficiário das ações do Estado. Dessa forma, as perspectivas do BSC aplicadas ao setor público sofrem alterações, inclusive no mapa estratégico e nos objetivos centrais, pois o fator financeiro assume uma relação diferente da existente no setor privado.

“Uma modificação adicional é necessária para expandir a perspectiva do cliente. [...] Contribuintes fornecem os recursos financeiros - eles pagam pelos serviços - enquanto outro grupo, os cidadãos e beneficiários, recebem os serviços. Tanto os constituintes como os fornecedores de recursos devem ser colocados no topo de um mapa estratégico dessas organizações”. (p.23).

A relação entre os objetivos e medidas do BSC estabelecem um sentido de causa e efeito que é possível ser notado em todas as perspectivas (Kaplan, 2010), definindo a lógica utilizada na construção da estratégia. Ao diagrama que mostra essas relações é dado o nome de mapa estratégico, o produto final do BSC, o qual auxilia na comunicação e entendimento a estratégia e serve de base para se estabelecer a ligação entre os indicadores e objetivo escolhidos.

A figura 1.1 mostra o esquema de mapa estratégico trazido por Kaplan (2010) com suas quatro perspectivas e os objetivos e correlações elencadas.

Figura 1.1 – Mapa estratégico.



Fonte: Kaplan, 2010: 22.

Osborne e Plastrik (2003) nomeiam a estratégia como fator primordial na transformação do governo. Para eles, a mudança é realizada através das políticas públicas baseadas em uma estratégia central, que “em seu nível mais fundamental, serve para estabelecer um propósito claro” (Osborne e Plastrik, 2003; 25).

A estratégia central é guiada por três enfoques que, dispostos de forma de etapas, ajudam a melhorar o papel do governo a dar respostas às demandas sociais alinhando as forças em torno de objetivos centrais. Nomeadamente, os três enfoques são: 1) precisar o rumo; 2) realizar a limpeza; e 3) desconectar. A seguir, passaremos analisar as etapas da estratégia central.

- *Precisar o rumo* – essa etapa “ajuda aos governos a definir suas visões de futuro e seus propósitos centrais” (Osborne e Plastrik, 2003: 29). Estes elementos conduzem todos os esforços e estruturas governamentais para o cumprimento das visões e objetivos escolhidos.
- *Realizar a limpeza* – na segunda fase deve-se eliminar “as funções e regulações governamentais que já não contribuem aos objetivos centrais, seja as abandonando, vendendo ou transferindo para um nível diferente de governo” (Osborne e Plastrik, 2003: 75), deixando apenas o que é essencial para a estratégia central.
- *Desconectar* - A desconexão “separa as funções de decisão política e de regulação das funções de prestação de serviços e de cumprimento” ¹ (Osborne e Plastrik, 2003: 119). Concomitantemente, também desconecta as funções de prestação de serviços e de cumprimento entre si. Dessa maneira os níveis mais altos das organizações concentram-se “em fixar o rumo e libera os organismos operativos para que se concentrem em alcançar” as missões (idem).

¹ Os organismos reguladores são aqueles que ditam as regras que as sociedades devem obedecer (uma típica função de direção), enquanto que os organismos de cumprimento são os que fazem cumprir essas regras (uma função operativa).

Figura 1.2 – Componentes da estratégia central.



Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda no campo de ferramentas de gestão, destaca-se a utilização do ciclo de melhoria contínua denominado “ciclo PDCA” (plan, do, check e act), seja no planejamento ou mesmo na execução das atividade e acompanhamento da qualidade. Originalmente criado para a área de produção, o PDCA foi absorvido pela Administração enquanto filosofia e ferramenta, e, posteriormente adaptado para a Administração Pública (Luciardo et. al, 2014).

O ciclo PDCA consiste na execução de etapas consecutivas que se retroalimentam num processo contínuo de aperfeiçoamento das ações administrativas. Para tal, as etapas são as de planejamento (plan), que consiste em estabelecer metas sobre os resultados bem como método para alcançar as metas propostas; execução (do) fase em que as tarefas são propriamente executadas; avaliar (check), onde há uma comparação dos resultados alcançados com as metas planejadas; e atuação corretiva (act), consistindo em atuar em função dos resultados (Luciardo et. al, 2014).

Outra ferramenta muito utilizada no setor governamental é o marco lógico. Tal instrumento, “parte da concepção de políticas públicas como processo e estabelece os recursos metodológicos que articulam a política pública, seus programas e projetos” (Carvalho, 2003: 193), relacionando as etapas, partindo do diagnóstico até a “definição de critérios para intervenção” (idem).

Na definição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) traz o marco lógico como “um instrumento que auxilia na confecção dos projetos e na compreensão dos

problemas aos quais estão relacionados” (BID, 1997: 19). Na visão dessa instituição, o marco lógico é baseado em dois princípios fundamentais:

- As relações verticais, explicitando a lógica de causa e efeito contida nos níveis da matriz ligados às atividades, componentes, finalidade e objetivos;
- As relações horizontais, explicitando a correspondência que liga os objetivos mensurando a realização e os fatores que podem interferir na execução e desempenho.

2. O MODELO INTEGRADO DE GESTÃO DE PERNAMBUCO - MIGPE

2.1. Surgimento do MIGPE e seus elementos

Na segunda metade da primeira década do século XXI, o Brasil apresentou um forte crescimento econômico, e Pernambuco acompanhou esse ritmo de desenvolvimento. Com cerca de 9,5 milhões de habitantes distribuídos em 98.076,021 km², Pernambuco é o 7º estado mais populoso do Brasil (IBGE, 2018). Em 2006 o estado elevou seu produto Interno Bruto – PIB 4,9%, acompanhando o índice nacional que registrou elevação de 4% no mesmo período (CONDEPE/FIDEM, 2018; IBGE, 2018). Era um tempo de pujança e prosperidade, que combinou com mudança do grupo político que estava à frente do Executivo estadual.

Em janeiro de 2007, após as eleições estaduais do ano anterior, iniciou-se um novo governo e junto com ele os primeiros trabalhos para a construção de uma forma de gerenciar a máquina administrativa que viria a ser o Modelo Integrado de Gestão.

A estrutura do Estado encontrava-se com mais de 60 cargos de altos funcionários, entre secretários (o equivalente a ministro em âmbito nacional) e presidentes de empresas estatais (Alessandro; Lafuente; Shostak, 2014), sem mencionar aqueles ligados ao segundo escalão da Administração e demais cargos.

Com intuito de fortalecer a orientação da estratégia governamental, fora identificada a necessidade de um modelo com maior apoio do núcleo central, que levasse em consideração os três principais focos levantados: “(i) responsabilização dos gestores; (ii) garantia de coesão em toda a administração e (iii) obtenção de resultados para os cidadãos” (Alessandro; Lafuente; Shostak, 2014: 3).

Após algum tempo de construção e amadurecimento, combinado com algumas reformas estruturais que possibilitassem a implementação de um novo arranjo gerencial, em setembro de 2009 foi promulgada a Lei Complementar Estadual nº 141 que “dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco” (Pernambuco, 2009), na qual são definidos objetivos, estrutura, funcionamento e instrumentos do modelo criado.

A seguir, iremos nos debruçar sobre os elementos contidos na legislação que originou o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco para podermos compreender seus pormenores e posteriormente adentrarmos na prática aplicada pelo governo.

2.1.1. Objetivos, estrutura e funcionamento do MIGPE

A Lei Complementar nº141/2009 é o marco inicial do MIGPE, uma espécie de certidão de nascimento do referido modelo. Nela, nomeadamente em seu artigo 2º, encontra-se a sua finalidade e seus princípios basilares.

“Art. 2º O objetivo do Modelo Integrado de Gestão é a racionalização do uso dos recursos disponíveis e ampliação do desempenho geral do Governo do Estado na entrega de bens e serviços à sociedade, com a qualidade necessária”. (Pernambuco, 2009).

Numa análise mais profunda desse artigo, depreendemos a ideia de eficiência, quando da racionalização dos recursos, associada à visão de melhoria na performance organizacional do Estado, quando é mencionada a ampliação do desempenho do governo. Além disso, a função do Estado de prover a sociedade de bens e serviços é suplementada à ideia de efetividade, quando se atribui ao objetivo a qualidade desses.

Além dos objetivos, o instrumento normativo que marca o nascimento do MIGPE, traz a definição do que ele seria. Nas palavras do legislador, o “Modelo Integrado de Gestão é a organização sistêmica das funções relacionadas com os instrumentos formais de planejamento e ferramentas de gestão adotadas pela Administração Pública Estadual” (Pernambuco, 2009, art. 3º), ou seja, o MIGPE um funcionamento sistêmico, implicando em entrada, processamento e saída, associado a “metodologias e práticas gerenciais” e mecanismos legais de planejamento.

A LC 141/2009, traz como instrumentos de planejamento as leis orçamentárias: o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Tais mecanismos compõem o modelo orçamentário brasileiro, dispostos na Constituição Federal de 1988. O plano plurianual – PPA estabelece “as diretrizes, objetivos e metas da administração” (Brasil, 1988) num horizonte de quatro anos, compreendendo do segundo

ano de governo ao primeiro do próximo mandato, estabelecendo assim, uma continuidade dos princípios da Administração. Já a lei de diretrizes orçamentárias – LDO estabelece as metas e prioridades para a elaboração de lei orçamentária anual – LOA, enquanto esta traz a previsão de receitas e fixa as despesas do exercício seguinte. Em suma, a administração utiliza o MIGPE na construção dos seus instrumentos orçamentários e na aplicação dos recursos durante a execução orçamentária.

Quanto à estrutura do Modelo, a legislação desenha em forma de sistemas associados e interdependentes. Compõe o MIGPE quatro subsistemas, são eles: 1) Sistema de Controle Social; 2) Sistema de Planejamento e Gestão; 3) Sistema de Gestão Administrativa; e 4) Sistema de Controle Interno (Pernambuco, 2009). Os três últimos subsistemas estão ligados diretamente às ações do Estado através do seu aparelho, já o primeiro, o de Controle Social, serve de plano de fundo da atuação governamental, inserindo a sociedade dentro do modelo.

Cabe ao sistema de controle social a articulação entre o governo e suas políticas públicas e os diversos setores da sociedade. Afora isso, é responsabilidade deste sistema munir o governo de informações oriundas da população a respeito das ações do governo e suas políticas públicas. Compete a este a criação de meios formais de articulação com os diferentes campos e regiões do estado, promovendo canais de divulgação e garantindo acesso à informação. Para tal, foi criado o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – CEDES, composto pelos comitês de articulação regional e municipal. Os canais formais criados então foram a ouvidoria geral do estado, o “ombudsman” oficial do estado; o portal da transparência, responsável por agregar em um único site todas as informações relativas às ações do estado, tais como os gastos públicos; além das publicações oficiais como a imprensa oficial relatórios periódicos e prestações de contas em geral.

Ao sistema de planejamento e gestão é dada a tarefa de “desenvolver e aperfeiçoar o modelo de gestão”, cabendo a ele o planejamento, desenvolvimento e acompanhamento das ações governamentais. O campo estratégico do governo é gerido e coordenado por este sistema. O orçamento, em todos os níveis e etapas, é planejado e construído sob a sua

gestão, competindo a ele também o monitoramento das execuções do que fora planejado, bem como a criação e o acompanhamento das metas das ações prioritárias do governo.

O sistema de gestão administrativa planeja, coordena e desenvolve a gestão de pessoal, de tecnologia da informação e regula atividades relativas a “patrimônio, materiais, transportes e comunicações internas” no âmbito do poder público. Ainda de sua competência está a gestão da política de compras e licitações, estipulando critérios e procedimentos para a melhor gestão dos contratos públicos.

Por fim, o sistema de controle interno coube zelar pela “defesa do patrimônio público”, por meio de auditoria pública, combate à corrupção e fomento à transparência. Auxiliar os órgãos de controle externo também é tarefa deste sistema.

O funcionamento do MIGPE é definido em uma estrutura em rede composto por unidades centrais e núcleos descentralizados nos diversos órgãos que formam o aparelho estatal. Os sistemas são comandados pelas Secretarias de Planejamento e Gestão - SEPLAG, Secretaria de Administração – SAD e Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado – SCGE, onde estão localizadas as unidades centrais dos respectivos sistemas.

O MIGPE é gerido pelo Núcleo de Gestão que por sua vez é composto pelo governador e chefia de gabinete, secretário da Casa Civil, vice-governador, procurador geral do estado, e titulares das secretarias que compõem os sistemas, acrescido da Secretaria da Fazenda. Cabe a este núcleo o acompanhamento da integração dos sistemas e o andamento dos assuntos estratégicos do estado, sendo realizado por meio de reuniões periódicas.

As ações governamentais e políticas públicas são planejadas, monitoradas, executadas e avaliadas seguindo essa lógica de integração. Para tal, são utilizadas ferramentas e técnicas de gestão para construção das políticas públicas. Tais procedimentos serão descritos a seguir.

2.1.2. Bases metodológicas do MIGPE

Como vimos no primeiro capítulo, na NPM as ferramentas de gestão utilizadas amplamente no universo empresarial foram adaptadas e introduzidas no setor público, em busca da eficiência na utilização dos recursos públicos, no MIGPE essa premissa não é diferente, pois o mesmo busca a eficiência focando no resultado. O fluxo dos procedimentos, bem como a construção e implementação das ações governamentais são realizados utilizando-se de princípios e métodos oriundos da iniciativa privada.

A própria disposição dos sistemas que compõem o modelo e suas tarefas seguem um andamento lógico na construção do planejamento governamental e sua execução. A modelagem de melhoria contínua do PDCA é utilizada de forma adaptada à realidade do MIGPE e do corpo e objetivos estatais. No modelo em análise, o que é conhecido como PDCA – planejamento (do), execução (do), checagem (check) e ação (act) passou a ser FIMA – formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Com isto todas as fases das atribuições do governo são realizadas de maneira conjunta dentro do modelo respeitando as especialidades de cada componente do sistema. Assim sendo, as ações ganham uma visão do todo e uma colaboração maior das partes.

Como visto anteriormente, o orçamento público é uma ferramenta mencionada na própria lei de criação do modelo como um instrumento formal de planejamento, Desse modo, todas as etapas, desde a sua criação até a prestação de contas do que foi feito, passaram a ser concebidas pelo FIMA.

No primeiro ano de governo são realizados diversos seminários com a população em todas as regiões do estado para se elencar as demandas sociais e atrelado ao plano de governo, escolhidos os objetivos estratégicos do governo. Nesta etapa, são produzidos o plano plurianual e o mapa estratégico do governo para os próximos quatro anos, nestes documentos são pactuados os objetivos e metas, além de escolhidos os indicadores que servirão para o acompanhamento das políticas públicas.

A implementação das ações e objetivos pactuados são realizados de forma transversal ao longo da execução e envolve toda a administração pública. Essa etapa acontece de forma concomitantemente com o monitoramento, fase que permite, “ao mesmo

tempo, acompanhar os esforços realizados (normalmente sob a forma de projetos) e analisar a evolução dos resultados (sob a forma de indicadores e metas), de maneira a permitir a adoção de medidas de correção e redirecionamento” (SEPLAG, 2014a: 7).

Por fim, a avaliação compreende a etapa em que há um aprendizado e incorporação dos aprimoramentos das tomadas de decisão através das correções realizadas, buscando “a averiguação de uma intervenção em iniciativas em andamento ou concluídas, para determinar sua relevância, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade” (SEPLAG, 2014b: 52), gerando dados e informações, contribuindo para o controle e transparência governamental.

Figura 2.1 - Adaptação do ciclo PDCA no MIGPE.



Fonte: elaborado pelo autor

O ciclo de melhoria contínua do MIGPE é empregado tanto no nível central como no setorial, sendo acompanhado por todos os agentes envolvidos. Tal metodologia é compreendida como um “ciclo de gestão de políticas públicas”, pois, tais ações governamentais são concebidas e gerenciadas respeitando a coerência do método que se retroalimenta, gerando uma cadeia de valor, tendo a sociedade “como origem e destino. Isto é, nas etapas que dão início e fim ao ciclo deve estar presente o cidadão” (Cruz; Marini;

Lemos, 2014: 6). Isso serviria como uma garantia de que a população teria participação desde a identificação das demandas e concepção das políticas públicas, até a prestação de contas realizada pelo estado quando do encerramento do ciclo, criado dessa forma valor público com os resultados das ações (Cruz; Marini; Lemos, 2014).

A figura 2.2 representa o macrofluxo do mencionado ciclo de melhoria contínua, nele podemos ver as tarefas realizadas pelo MIGPE dentro do panorama de fluxo de um processo, onde as operações são dispostas de modo sistêmico, favorecendo a compreensão e apresentando um melhor detalhamento. As atividades iniciais de pactuação e construção do mapa estratégico e dos documentos formais que servirão de instrumentos para as etapas seguintes são realizadas em conjunto com a sociedade, bem como a fase final, quando da apresentação dos relatórios e balanços de prestação de contas para a população, ocasião em que são avaliadas as ações e os resultados entregues à coletividade, e suas mudanças para um próximo ciclo.

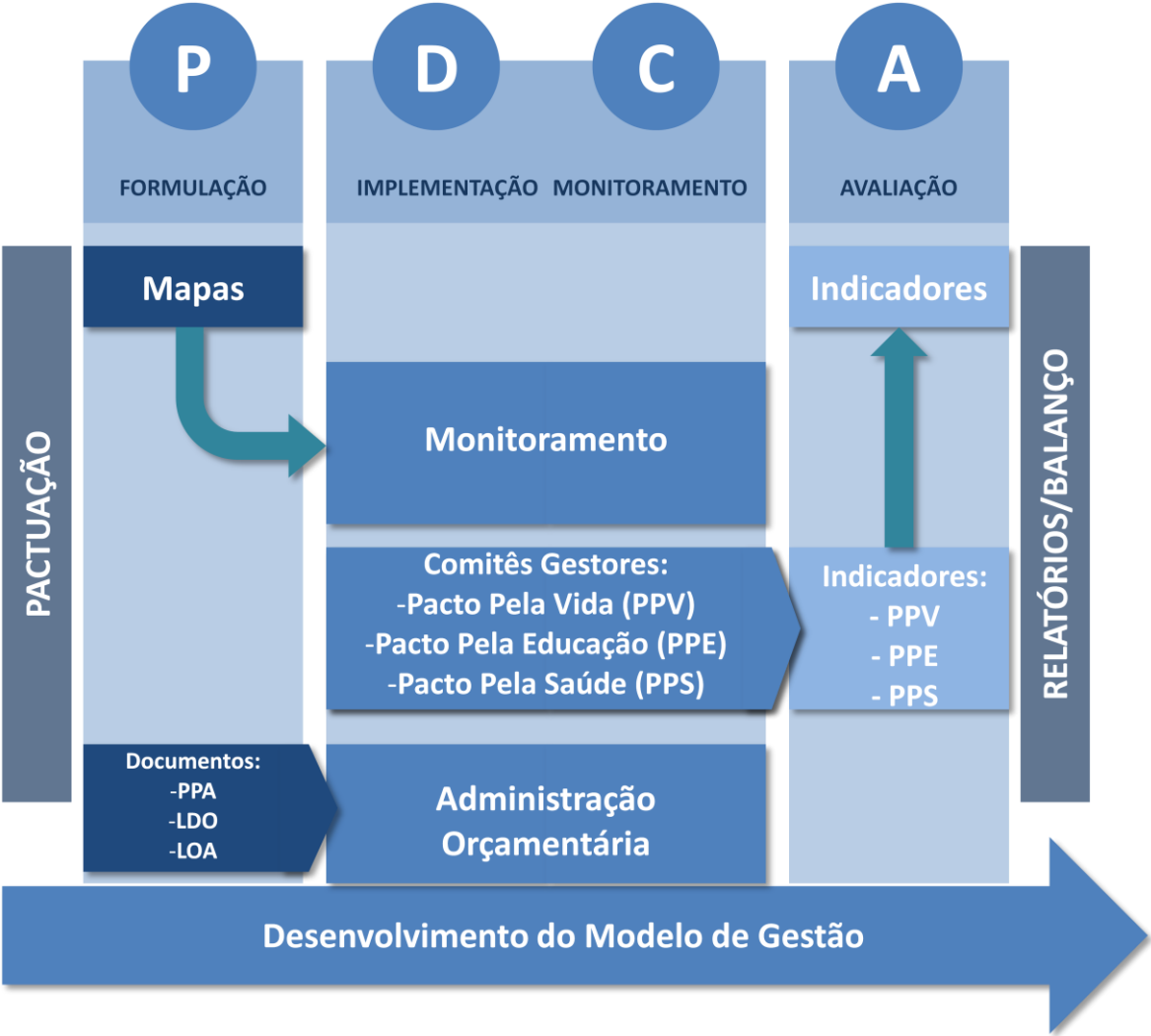
Nas fases intermediárias, o poder público transforma o que fora planejado em realizações e atividades concretas através das políticas públicas e execução orçamentária. Nestas etapas o que estava previsto inicialmente no orçamento é disposto em diversos cronogramas de execução no qual é possível o acompanhamento da evolução etapa por etapa e seu grau de concretização.

A implementação e monitoramento acontecem de forma holística entre a administração central e órgãos setoriais. Os objetivos prioritários e estratégicos do governo são comandados diretamente pelo núcleo de gestão do MIGPE que realiza reuniões de monitoramento semanais por tema, de modo que a cada seis semanas todos os objetivos e metas pactuadas da estratégia governamental é monitorada (SEPLAG, 2014b).

As políticas públicas mais relevantes e transversais do governo possuem comitês gestores próprios, compostos por entes do governo e envolve outros órgãos e instituições relacionados à temática. Há hoje em Pernambuco três dessas políticas públicas abrangendo as áreas de segurança pública (Pacto Pela Vida – PPV), educação (Pacto Pela Educação – PPE) e saúde (Pacto Pela Saúde). Estas três áreas possuem núcleos setoriais da SEPLAG com o objetivo de realizar o monitoramento in loco e simultaneamente aos fatos ocorridos, afim de estabelecer indicadores e metas para cada “pacto”.

O produto oriundo da implementação e monitoramento são utilizados na avaliação que engloba além da ponderação finalística das políticas públicas, se houve ou não entrega de bens e serviços condizentes com o estipulado em conjunto com a sociedade e se os indicadores de desempenho alcançaram suas respectivas metas, o controle interno e o aprimoramento das ações de melhoria, absorvendo o conhecimento gerado durante a execução e transformando-o em novas práticas aperfeiçoadas, incorporando-as ao processo e reiniciando o ciclo com uma nova pactuação e construção dos instrumentos e estratégia central que balizarão a execução do planejado e consequente atendimento das demandas sociais.

Figura 2.2 – Macrofluxo do ciclo de melhoria contínua do MIGPE



Fonte: adaptado do site da SEPLAG/PE

A estratégia central construída no MIGPE favorece o entendimento de que os objetivos nela destacados são uma tradução daquilo que é primordial para o governo, facilitando o entendimento e assimilação pelas unidades que compõem a administração. Nela, podemos observar a lógica das três etapas de construção da estratégia central descritas por Osborne e Plastrik (2014), quando a orientação para onde se quer chegar é definida e pactuada em coletividade, fortalecendo o comprometimento. Apenas os objetivos principais são traçados, evitando assim, desperdício de recursos com algo não associado aos objetivos centrais. Por fim, ações de desconcentração e descentralização são realizadas para atribuir um grau maior de autonomia ao MIGPE, como é possível constatar na criação dos núcleos setoriais e nos comitês gestores das políticas públicas.

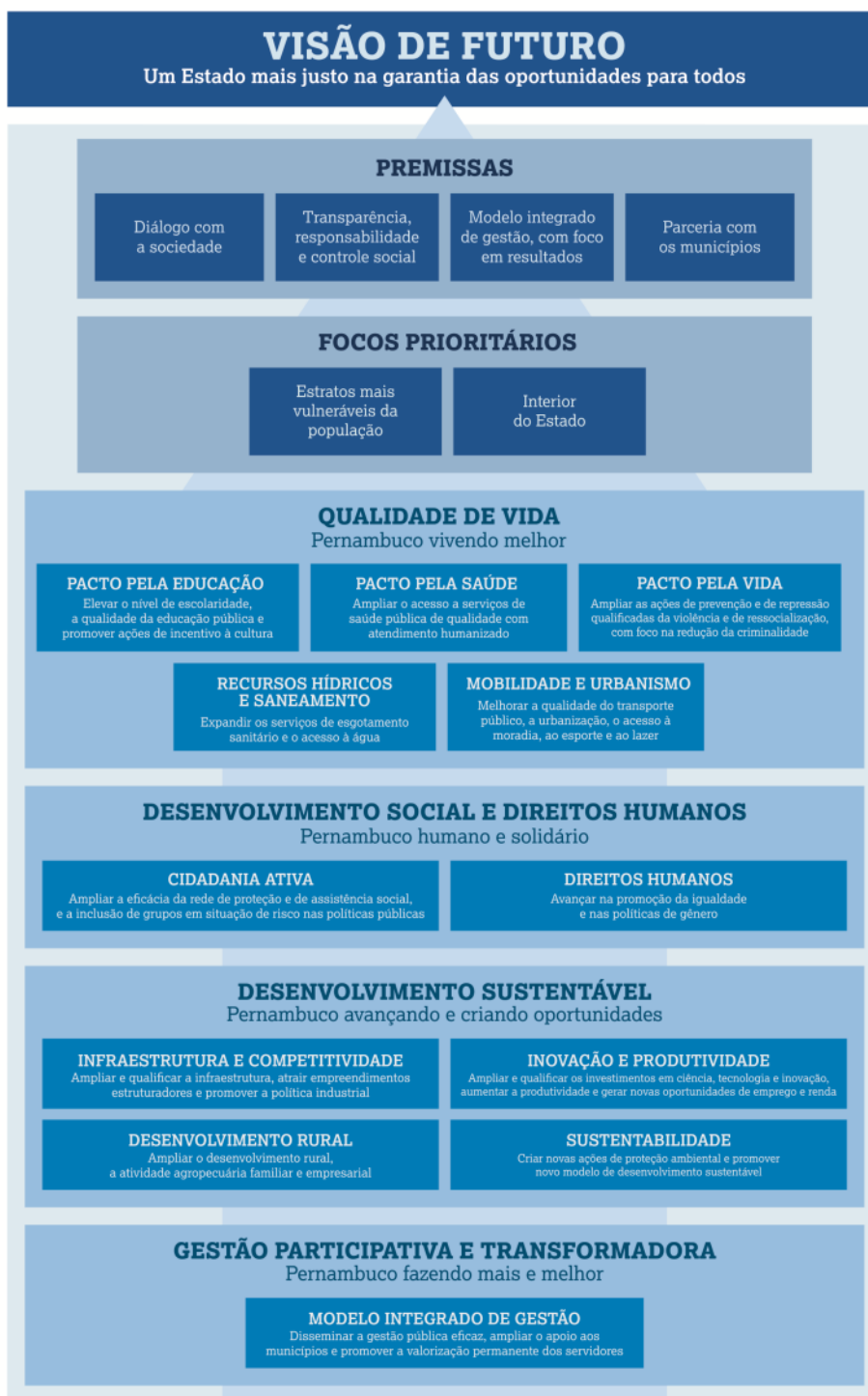
Como resultado da etapa de planejamento do MIGPE é confeccionado um mapa da estratégia, no qual é possível identificar a adaptação das perspectivas do BSC construído por Kaplan e Norton (1992). Na figura 2.3 podemos observar o mapa estratégico de Pernambuco para o período de 2015 a 2018. Nele, é traçada a visão de futuro com base nas premissas e focos prioritários pactuados por toda gestão. Os objetivos estratégicos são distribuídos em quatro perspectivas: qualidade de vida, desenvolvimento social e direitos humanos, desenvolvimento sustentável e gestão participativa e transformadora.

Os objetivos estratégicos, dispostos e agrupados com base nas premissas elaboradas, recebem desdobramentos e metas a serem acompanhadas. Cada objetivo e seu respectivo desdobramento tem uma correspondência nas leis orçamentárias, especificamente no plano plurianual, para que sua execução seja administrada.

Para a construção dos objetivos estratégicos descritos no mapa estratégico é utilizado o maço-lógico, ferramenta capaz de “facilitar o processo de conceituação, desenho, execução e avaliação de projetos” (SEPLAG, 2014c: 29). Nessa dinâmica os desdobramentos são encarados como projetos com etapas e ações precedidas de outras, de forma que seja possível seu acompanhamento parte a parte. Dessa forma, é possível alcançar um nível de precisão que não é exequível no mapa estratégico, possibilitando dessa forma “orientar e definir com precisão” as etapas dos projetos e seus respectivos responsáveis. No MIGPE são confrontadas as descrições, indicadores, meios de verificação e pressupostos para a visão da descrição e verificação. Por outro lado, sob a ótica da causa

e de como será concebido o projeto, surgem a finalidade, objetivos, produtos e atividades dos mesmos.

Figura 2.3 - Mapa estratégico de Pernambuco - 2015-2018.



Fonte: SEPLAG/PE - 2018

Após a breve descrição do que vem a ser o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco e seus principais mecanismos, passaremos a seguir a focar especificamente nos pontos principais de análise deste trabalho de projeto, tentando conduzir para o campo de recorte do MIGPE que servirá de contexto de análise posteriormente. Iniciaremos descrevendo a Secretaria de Administração – SAD, suas atribuições, estrutura e ações, posteriormente verificaremos a política pública Pacto Pela Vida – PPV, com sua origem, normas, funcionamento e seus indicadores e metas.

2.2. A Secretaria de Administração como atividade meio

Um dos órgãos que compõe o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco, e que é responsável pela gestão do sistema administrativo, é a Secretaria de Administração – SAD. Pertencente ao primeiro escalão da estrutura do aparelho estatal, a SAD é um órgão pertencente à administração direta com atribuições e estrutura definidas no Decreto do Poder Executivo nº 29.117 de 2013.

Art. 1º A Secretaria de Administração, órgão da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, tem por finalidade e competência planejar, desenvolver e coordenar os sistemas administrativos de gestão de pessoal, patrimônio, materiais, transportes e comunicações internas, no âmbito da Administração Pública Estadual; promover, supervisionar e avaliar a execução de planos e projetos de tecnologia da informação; e promover a modernização administrativa do Estado e o desenvolvimento organizacional aplicados à Administração Pública Estadual, servindo como órgão disciplinador dos Sistemas de Compras, Licitações e Contratos. (Pernambuco, 2013).

Como pode ser observado na transcrição da norma, a SAD possui um papel intermediário entre o poder político, nomeadamente o governo e o atendimento das necessidades sociais, a entrega de bens e serviços à população. O produto final da atividade da SAD é o insumo para outra atividade governamental. Diferente de uma

Secretaria de Educação, por exemplo, que entrega ensino à parcela da população em idade escolar, o cliente/utente dos serviços da SAD são os órgãos do próprio Estado.

Uma característica importante de ser mencionada a respeito das atribuições da SAD é que suas atividades possuem um caráter transversal a todo corpo administrativo, com tarefas comuns. Desde um hospital, escola, delegacia ou mesmo o gabinete do governador, todos eles possuem um quadro funcional, detém algum bem móvel ou imóvel, contratam empresas para adquirir produtos ou prestar serviços, dentre outras atribuições inerentes ao controle, planejamento, avaliação e coordenação pela SAD.

Estruturalmente, a SAD possui três secretarias técnicas que englobam os diferentes campos de atuação, recebendo o nome de Secretaria Executiva, com a competência de planejar, coordenar, executar, disciplinar, regulamentar, dar orientação técnico-administrativa e executar as políticas públicas nas áreas.

A Secretaria Executiva de Pessoal e Relações Institucionais é responsável pela “gestão e valorização do pessoal do Poder Executivo Estadual” (Pernambuco, 2013), através da gestão de carreiras, salários, contratações, desenvolvimento de competências, avaliação de desempenho, controle e movimentação de pessoal, entre outras atividades correlatas à gestão de pessoas. Toda política estadual relacionada ao servidor deve ser conduzida e planejada com o auxílio e orientação desta secretaria técnica.

A unidade técnica responsável pela orientação e disciplinamento, bem como coordenação e planejamento das atividades relacionadas ao patrimônio, engenharia, infraestrutura e materiais, além da comunicação, telemática e transportes, é a Secretaria Executiva de Administração. A gestão patrimonial de todo o Estado é conduzida e disciplinada por esta unidade macro da SAD, gerenciando assim desde os prédios da Administração até a frota e insumos materiais.

Há ainda uma terceira unidade macro na SAD, a Secretaria Executiva de Compras e Licitações, estrutura administrativa responsável pelo disciplinamento e gestão dos contratos públicos e processos de escolha das empresas responsáveis pela prestação de serviços e fornecimento para todos os órgãos do Estado.

O papel exercido pela SAD no MIGPE se justifica em razão da sua transversalidade das ações e pela natureza técnica das áreas de atuação. O interesse em padronizar e

buscar um controle maior dessas tarefas faz com que a gestão da SAD seja estratégica para o governo, que por sua vez promove uma aproximação das diretrizes e objetivos centrais do comando do MIGPE, que é o uso racional dos recursos e melhoria no desempenho organizacional.

2.3. O Pacto pela Vida e a entrega de serviços à população

A segurança pública é um problema social muito presente no território brasileiro desde muito tempo, entretanto, a partir dos anos 2000 ganhou uma dinâmica e natureza mais complexas, sobretudo nos Estados da região Nordeste, e em Pernambuco não foi diferente. Recife, a capital do Estado, entre os anos 2000 e 2006, “apresentou a maior taxa de homicídios entre todas as capitais do país” (SEPLAG, 2014d: 16) e Pernambuco afigurou-se com um média de 50,4 vítimas de homicídio por 100.000 habitantes (Ratton et. al, 2014), enquanto que a recomendação das Nações Unidas é de no máximo 10 vítimas anuais para a mesma população (ONU, 2018).

Nessa década, as ações do governo de combate à violência eram insuficientes para anular o problema como um todo devido à sua complexidade e dimensão. As iniciativas governamentais eram dispersas e pouco eficazes no combate ao crime. Tal situação foi diagnosticada após um levantamento realizado pelo novo governo iniciado em 2007, que compreendeu que a solução para o problema da segurança pública era uma tarefa complexa e que não se resolveria apenas com atuações isoladas de polícia, mas com ações planejadas e coordenadas conjuntamente com diversos agentes e participação da sociedade, para assim, se chegar a um plano com atividades estruturadas que pudesse direcionar as forças em prol de um objetivo prioritário (Ratton et. al, 2014).

Para Nóbrega (2008), as políticas públicas de segurança devem ser apresentadas como fruto de “uma articulação entre diversos segmentos dos três poderes, mostrando como é importante o entendimento das linhas institucionais”, não podendo ser resultante de uma visão unilateral do problema, sendo a cooperação entre os mecanismos de investigação e julgamento o caminho para alcançar a integração.

Em Pernambuco a integração dos atores relacionados com a segurança pública começou em 2007 com o Plano Estadual de Segurança Pública – PESP, documento oriundo dos esforços governamentais a nível federal, estadual e municipal, e diálogos com a sociedade, representantes da academia, além de organizações relacionadas à área de segurança para se criar um marco legal-normativo que convergissem todos os esforços em prol de uma política pública efetiva na área de segurança. O PESP é o marco inicial do Pacto Pela Vida.

No PESP, são listados os valores compartilhados que servem de arena para a confecção e condução dos projetos, são eles: a) articulação entre segurança pública e direitos humanos; b) compatibilização da qualificação da dimensão repressiva e coercitiva com ênfase na prevenção social; c) transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; d) incorporação em todos os níveis de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; e e) participação social em todas as etapas (Pernambuco, 2007a). Dessa forma, foram priorizadas as ações que valorizassem e fomentassem a repressão ao crime, o aperfeiçoamento das instituições com a modernização do aparato policial e o treinamento dos profissionais, a gestão da informação e conhecimento, a prevenção social do crime e a democratização das decisões com a gestão participativa.

Logo após a finalização do PESP, foi criado por meio do Decreto Estadual 30.569/ , o comitê gestor do PPV responsável pela gestão da política pública de segurança através da promoção da integração entre as Secretarias e os órgãos responsáveis pela execução dos projetos do PESP (Pernambuco, 2007b). No instrumento normativo é informada a composição desse comitê, que conta com representantes permanentes de todos os órgãos do Estado ligados à segurança pública e direitos humanos, e como convidados permanentes representantes do Poder Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Exército e Polícia Federal.

Em linhas gerais, o PPV elencou como foco prioritário a redução da criminalidade resultante em óbitos. Para tal, utilizou-se do indicador de Crimes Letais Violentos e Intencionais – CVLI, que é composto pelo conjunto dos crimes de homicídio doloso, latrocínio (roubo seguido de morte), lesões seguidas de morte e mortes suspeita. Para o cálculo do CVLI, os números absolutos de casos registrados são relativizados à população

do período correspondente aos fatos apurados, apresentando o número de crimes dessa categorização por cada cem mil habitantes.

Outros indicadores relativos à segurança pública também são acompanhados, porém recebem uma ponderação inferior ao CVLI, servindo de índices periféricos ao objetivo central da política pública. Crimes violentos contra o patrimônio, tráfico de drogas e outros crimes hediondos são exemplos de ocorrências que alimentam os indicadores periféricos, possibilitando a verificação a sua evolução, porém o foco prioritário está relacionado à vida.

Para otimizar a execução, monitoramento e avaliação dos projetos e programas do PPV, o Estado foi dividido em 26 zonas chamadas áreas integradas de segurança (AIS), acompanhando de forma diferenciada os diversos crimes por região, podendo dessa forma estabelecer os focos de atuação locais, estabelecendo e difundindo procedimentos padronizados objetivando a redução dos índices (Neto et. al, 2014).

Fora estipulada uma redução anual de 12% no CVLI em comparação com o resultado obtido no ano anterior. Como instrumento de incentivo ao alcance de tal meta, foram criados bônus e gratificações de incentivo vinculadas à produtividade (considerando os indicadores regionais) (Neto et. al, 2014), como o bônus por apreensão de arma de fogo industrial, gratificação de premiação pelo alcance ou superação da meta anual nas AIS's, assim como outros prêmios por desempenho específicos das carreiras de policiais civis, militares e corpo de bombeiros. Ademais, o cumprimento das metas foi estabelecido como critério para promoção na carreira, beneficiando os profissionais pertencentes às AIS's com menores índices de criminalidade (SEPLAG, 2014d).

3. ANÁLISE DO CASO PERNAMBUCANO

3.1. Proposta de análise

Até o presente ponto deste trabalho de projeto tentamos compreender como funciona o contexto do tema central analisado. Fizemos um breve passeio pelas principais teorias relacionadas ao Estado e seus modelos e ferramentas de gestão, e em seguida pudemos ter contato com o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco e suas particularidades, com especial atenção à Secretaria de Administração e ao Pacto Pela Vida.

Tudo isso foi feito de forma descritiva, tentando esclarecer o que é cada componente e seu funcionamento dentro da estrutura trazida, com o objetivo de ambientar o leitor para a análise proposta. A partir de agora daremos início a uma nova etapa deste trabalho de projeto, trazendo uma apreciação de casos em concreto, mensurando resultados e relacionando ações em busca de um porquê e indicando caminhos a serem traçados com o intuito de avaliar as ações objeto de análise.

A principal proposição deste trabalho está pautada na relação causa e efeito das ações governamentais, no caso em tela, na relação das áreas ligadas às funções administrativas e os resultados esperados de serviços entregues à sociedade. Trazendo essa relação para o âmbito local, será analisado o efeito que as ações da Secretaria de Administração e o desempenho do Pacto Pela Vida.

3.2. Metodologia utilizada

Para se alcançar uma conclusão concernente à correlação entre o trabalho desempenhado pelo Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco e a performance das políticas públicas de combate à violência foi necessário o estudo do modelo de forma holística. Porém, como pudemos constatar ao longo deste trabalho, o MIGPE é algo com uma dimensão ampla e uma natureza complexa, permeando todo o governo. Com o PPV isso não é diferente, pois se trata de uma política pública transversal e relacionada a diversos agentes. Dessa forma uma análise que englobasse a totalidade do MIGPE seria praticamente impossível e pouco

conclusiva. A fim de reduzir o grau de incerteza, foram feitos dois recortes no universo de análise.

O primeiro recorte foi o temporal. Tanto o MIGPE como o PPV tiveram seus primeiros passos iniciados em 2007, mas foi ganhando formato e procedimentos ao longo da sua execução e metodologia, logo, o ponto de partida escolhido para a investigação deste trabalho de projeto foi o ano de 2010, primeiro porque nesse ano o modelo já estava com os procedimentos institucionalmente normatizados e em funcionamento, o que também se apercebe em relação ao combate à violência, que por sua vez já dispunha de dados confiáveis e disponíveis. Dessa forma, o universo de análise foi o período correspondente de janeiro de 2010 a dezembro de 2017. Este limite final foi escolhido por ter sido o último ano completo até o momento deste estudo.

A outra delimitação realizada concerne à escolha do que se analisar do ponto de vista institucional, seja nas atividades meio e finalísticas. Para tal, foi selecionada a Secretaria de Administração enquanto órgão pertencente ao MIGPE, além de ser um representante natural da área meio do governo. Dentro de suas ações, foram priorizadas atividades desenvolvidas nas suas três macroáreas de atuação. Já do lado do desempenho organizacional do governo, que seria atividade fim, de entrega à sociedade, foi escolhido o Pacto Pela Vida por ser a principal política pública governamental no período em destaque, sem mencionar que ele está intimamente ligado ao MIGPE. Como medida de análise foram selecionado os resultados relacionados ao CVLI e seu desempenho ao longo do recorte temporal, pois se trata do principal indicador dessa política pública.

Foram selecionadas ações da SAD que fossem tomadas pelas três grandes áreas de atuação da Secretaria, quais sejam:

- a) Da macroárea responsável pela gestão de pessoas, foram selecionadas as contratações de policiais civis (responsáveis pelas investigações criminais e ações de inteligência) e militares (profissionais ligados à repressão do crime com o enfrentamento direto) ao longo do tempo analisado. Tais profissões foram escolhidas por formarem a maioria do quadro de pessoal ligada ao combate ao crime. A SAD é responsável pelo planejamento de carreiras e pelo diagnóstico das necessidades de pessoal na administração estadual;

- b) Da parte competente pelas licitações e contratos foi escolhida a criação da central de licitações, setor responsável pela realização das licitações mais vultosas do estado, estabelecendo um maior controle, economia e padronização dos processos realizados. Fora escolhida tal ação pelo fato de que as grandes aquisições e contratações de serviços realizadas pelos órgãos de segurança tiveram seus processos licitatórios realizados pela SAD;
- c) Finalmente, da Secretaria Executiva de Administração, que é responsável pela gestão do patrimônio, tomaremos como referencial a regulamentação do uso, aquisição e locação dos veículos utilizados pela administração, bem como o controle no consumo de combustíveis. Tais eventos se justificam pela influência direta na gestão da frota de viaturas policiais.

Como medida de desempenho finalístico do PPV, iremos analisar o comportamento mensal do índice de CVLI. O seu cálculo é realizado a partir do número contabilizado de crimes violentos letais e intencionais em todo o estado. O registro é feito mês a mês em números de casos (CVLI absoluto) e a proporção para cada cem mil habitantes levando-se em conta a projeção populacional oficial para o mês ou ano. Foi levantada a série histórica desde janeiro de 2010 a dezembro de 2017.

Para o caso da admissão de policiais, será considerada a quantidade e o mês em que foi realizado o ingresso desses profissionais no serviço público, comparando os momentos em que houve maior contratação com o comportamento do histórico de CVLI. Já os eventos de criação da central de licitações e da regulamentação do uso dos veículos e combustíveis serão tratados como marcos temporais, sabendo-se que a partir daquele momento houve uma mudança administrativa na forma de planejamento e controle das ações da área fim.

O diagnostico proposto neste trabalho de projeto é de ordem comparativa, analisando-se o comportamento do índice de criminalidade e realizando inferências com os trabalhos escolhidos desempenhados pela SAD. Importante mencionar que a proposta deste trabalho de projeto não é medir o grau de correlação entre as os trabalhos da área meio e os da finalística, ou mesmo o alcance das ações no resultado, mas tentar enxergar a influencia de uma na outra.

Vale a pena mencionar que o desempenho final das políticas públicas, em especial as do PPV, é resultante de inúmeros fatores e não apenas das ações aqui mencionadas. Outro ponto que merece especial atenção é que o ambiente social e econômico sofreram alterações ao longo do período analisado, em particular a crise econômica e política iniciada em meados de 2015, combinada com a escassez de chuva no interior do estado provocando um longo período de seca e prejuízos na agricultura e pecuária, ocasionou uma grande queda de arrecadação e conseqüente diminuição do poder de investimento do governo e, do lado da sociedade, houve uma piora dos índices sociais, principalmente o desemprego que historicamente é relacionado aos índices de violência. Além dos fatores externos mencionados, vale ressaltar a mudança de governo iniciada em 2015 após as eleições ocorridas no ano anterior, apesar do novo governador e equipe ser do mesmo grupo ideológico e partido do anterior, permanecendo as linhas gerais do comando político.

3.3. Informações obtidas

As informações foram retiradas a partir de dados fornecidos por fontes ligadas ao poder público, por meio dos mecanismos de transparência como sites e publicações governamentais e por solicitações diretas aos setores responsáveis dentro da Administração Pública estadual. Os dados foram trabalhados conforme para se extrair as informações com base nos padrões descritos no subitem anterior e assim, ser possível sua comparação.

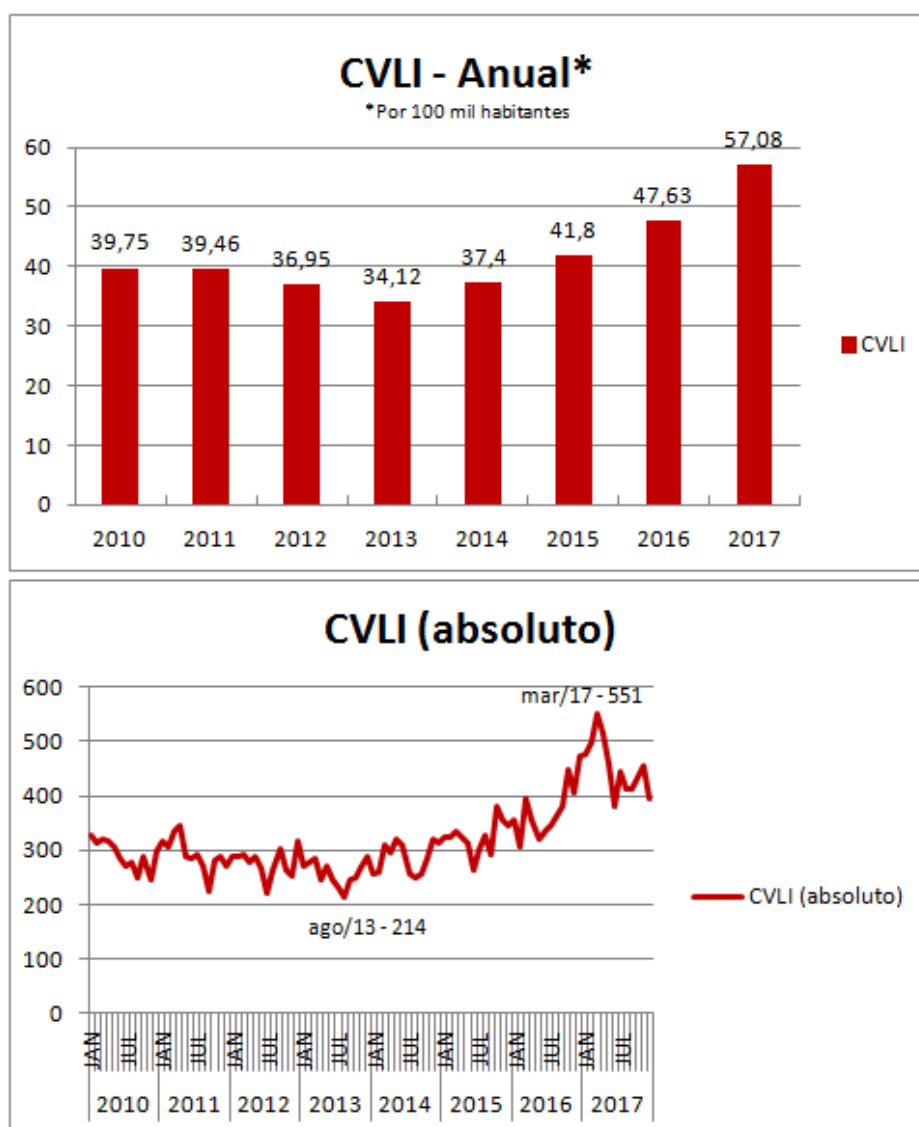
A Secretaria de Defesa Social – SDS divulga periodicamente os boletins mensais e trimestrais da conjuntura criminal, nos quais são relacionados os crimes violentos letais e intencionais. Além desses documentos, no primeiro trimestre de cada ano é publicado o anuário da criminalidade, que traz os dados consolidados do ano anterior. Para este trabalho de projeto foi utilizado como fonte os dados dos anuários de 2010 a 2017. Foi preferido trabalhar com esse instrumento pelo fato das informações estarem consolidadas num único documento além de terem seus dados conferidos e realizadas eventuais correções ao longo do ano.

O CVLI anual e mensal são calculados a partir do número absoluto de crimes dessa natureza, coletados ao longo do período de análise, proporcionalmente à projeção oficial da

população estadual para o período correspondente, com base nos dados e metodologia do IBGE, a partir daí é extraído o número por cada cem mil habitantes.

Neste trabalho de projeto iremos utilizar a série histórica mensal do CVLI (proporcional e absoluto) como base de comparação com as ações da SAD escolhidas para a análise. A figura 3.1 mostra o CVLI em anualizado e a referida série histórica mensal desde janeiro de 2010 a dezembro de 2017.

Figura 3.1 – Evolução do CVLI (2010-2017)

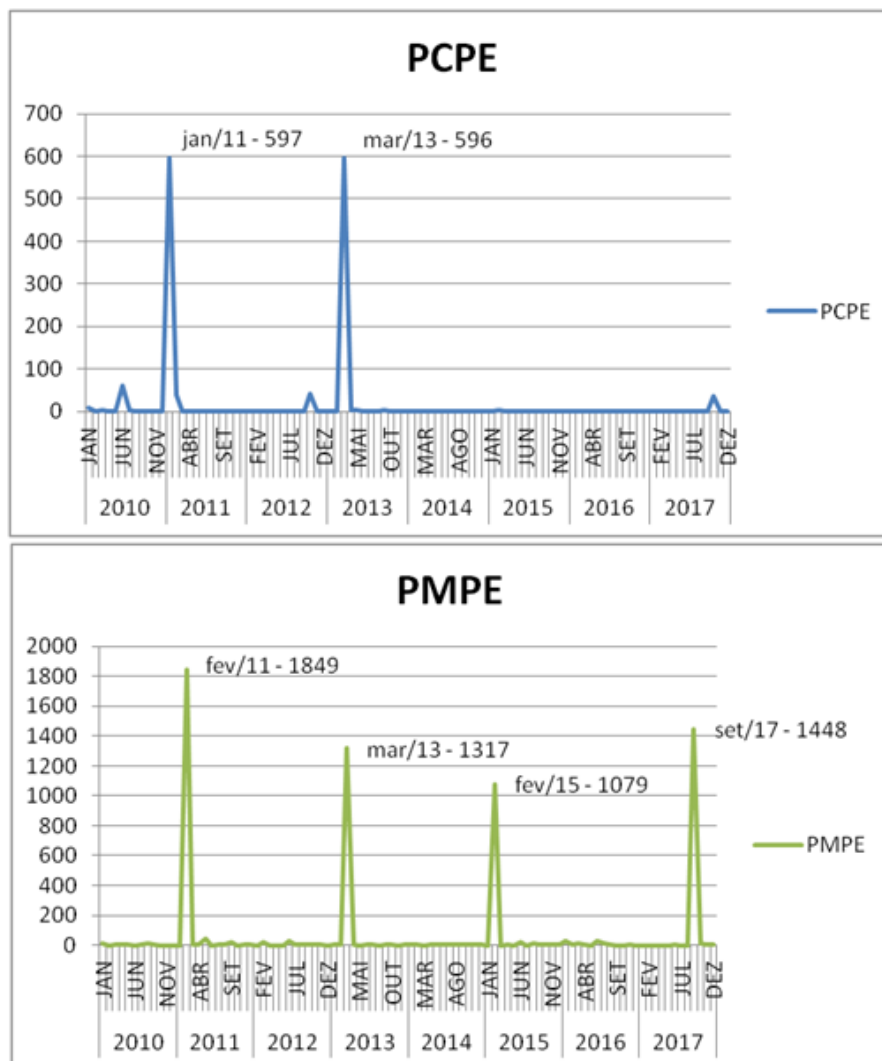


Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto aos dados das ações da SAD, especificamente ao quantitativo de policiais civis (PCPE) e militares (PMPE) que entraram no quadro de profissionais do estado dentro do período de recorte, foi solicitado ao setor responsável pela gestão de pessoal o número

mencionado. Em resposta foram fornecidas todas as admissões e datas correspondentes para os dois cargos, sendo 1.421 PCPE e 6.074 PMPE que tomaram posse em todo o período destacado. Os dados foram trabalhados para se chegar à informação do número de profissionais contratados por cada mês ao decorrer do tempo, para que fosse respeitada a mesma periodicidade do CVLI. O histórico das admissões foram distribuídas conforme ilustra a figura 3.2.

Figura 3.2 - Histórico de admissões da PCPE e PMPE



Fonte: Elaborado pelo autor

Os outros aspectos analisados da SAD dizem respeito ao seu papel de gestor e regulador, especificamente para análise deste trabalho de projeto as áreas de licitações e gestão da frota. Diferente do ingresso de policiais que é possível se quantificar e aplicar a um determinado momento, o trabalho dessas áreas da SAD tem efeito maior do ponto de

vista de otimização, controle e padronização dos procedimentos que envolve tais campos. Sendo assim, foi optado por estabelecer marcos temporais a partir da implementação das normas que estabeleceram alterações e regulamentações dos setores específicos, tendo como parâmetro a mudança da forma de gerenciar tais áreas. Após verificação da legislação chegou-se a cinco datas a serem estudadas, três correspondentes à gestão da frota e duas à centralização das licitações. São elas:

- 1) Janeiro de 2010: publicação do Decreto 34.521 de gestão de frota;
- 2) Abril de 2013: publicação do Decreto 39.349 de gestão de frota em substituição ao anterior;
- 3) Julho de 2013: publicação de Portaria SAD que regulamento o Decreto 39.349;
- 4) Fevereiro de 2014: publicação do Decreto 40.441 que centraliza as licitações;
- 5) Agosto de 2015: publicação do Decreto 42.048 de centralização das licitações em substituição ao anterior.

Após a coleta dos dados e refinamento dos mesmos para se chegar à informações e formas que possibilitassem a comparação e análise dos resultados obtidos e inferir as conclusões necessárias.

3.4. Análise dos resultados

Após a obtenção das informações anteriormente coletadas, elas foram ordenadas de forma que fossem respeitados os parâmetros quantitativos e a disposição de cada evento ao longo do tempo. Passaremos então à análise.

I. Admissão de PCPE e PMPE.

Com o histórico das contratações dispostas de modo temporal, observou-se que as admissões desses profissionais obedeceram a uma concentração em dois pontos da linha temporal no caso dos policiais civis e em quatro no dos militares, as demais contratações ocorreram de forma dispersa e sem grande representatividade.

Nos dois primeiros meses de 2011 houve o ingresso de cerca de 600 PCPE em janeiro e 1800 PMPE em fevereiro, apontando para uma ação coordenada e conjunta relativa a esses profissionais. Essa coordenação também pode se ser observada dois anos mais tarde, quando em março de 2013 ingressaram 596 PCPE e 1317 PMPE. Em fevereiro de 2015 adentraram ao serviço público mais 1079 PMPE e 1448 em setembro de 2017, não sendo registradas outras grandes admissões dentro do recorte.

Observando tais fatos, foi possível identificar um padrão de nomeações dos policiais de modo que foram realizadas no primeiro trimestre do ano com um intervalo de dois anos, com exceção da última entrada de PMPE, registrando-se contratações em 2011, 2013 e 2015, este último ano apenas com policiais militares. Vale resaltar que logo após todas essas datas é possível notar uma inclinação para baixo no CVLI tanto absoluto quanto relativo.

II. Gestão da frota e combustíveis e centralização das licitações.

Como dito no subitem anterior, essas duas ações da SAD foram consideradas como marcos temporais em virtude do seu caráter de modificação dos mecanismos de gestão implicando em mudança de paradigma gerencial, assim, espera-se mais um padrão de comportamento ao longo do período do que propriamente um resultado pontual. Ao se analisar mais a fundo tais ações é possível perceber que elas sofreram alterações ao longo do tempo numa espécie de adaptação da nova metodologia às práticas cotidianas.

Foram dispostos cinco marcos temporais na linha do tempo, sendo o primeiro em janeiro de 2010, dois em 2013 nos meses de abril e julho, no início de 2014 em fevereiro e por fim em agosto de 2015. Nota-se uma concentração de três dos cinco marcos em um período inferior a um ano, entre abril de 2013 e fevereiro de 2014.

III. Série histórica do CVLI em comparação com as ações da área meio.

O comportamento do indicador de criminalidade pode ser observado na figura 3.1 deste trabalho de projeto. Numa análise mais aprofundada é possível identificar um padrão de desempenho entre janeiro de 2010 e dezembro de 2014, estando entre os valores de 2 e 4 por mês, ultrapassando esse teto apenas em outubro 2015. Vale lembrar que 2015 foi um

ano de mudança de governador ao mesmo tempo início da crise econômica e diminuição da capacidade de intervenção do Estado em virtude da queda de receita, fato que limitou a contratação de pessoal pelas contas estaduais atingirem o limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal².

O menor número de crimes da natureza estudada ocorreu em agosto de 2013 (214 ocorrências e indicador de 2,35), por outro lado, o pior desempenho foi registrado em março de 2017 (com 551 crimes e 5,81 CVLIs por cem mil habitantes). Em 2015 o comportamento da curva do CVLI deixa de apresentar um padrão dentro da margem mencionada e aponta para uma tendência de alta.

Por outro lado, também em 2015 é verificada apenas duas ações da SAD sendo a quebra da frequência bianual de contratações das duas especializações de policiais e apresenta apenas admissão da PMPE, sendo que o próximo marco do trabalho da área meio só viria a acontecer em agosto do mesmo ano com a publicação de um novo decreto de centralização das licitações.

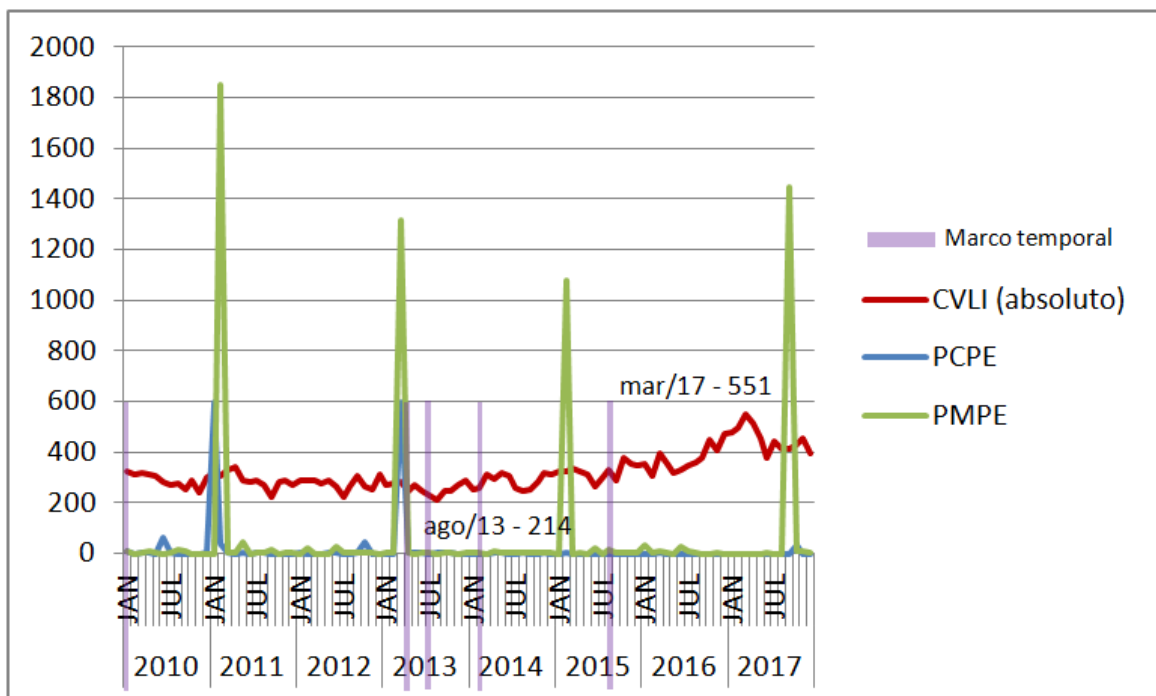
Ainda acerca das contratações de policiais nota-se que todas as admissões ocorreram em momentos posteriores a elevação do CVLI, e que, após tais incrementos no quadro funcional a curva apresentou uma tendência de queda nos crimes. Obviamente não é possível nem racional contratar policiais sempre, porém o que a curva histórica do CVLI em comparação com os momentos de contratação indicam é de que há um número ótimo de profissionais que mantém a curva num patamar, e que a combinação do ingresso dos dois tipos de profissionais e a periodicidade ajudaram a controlar o comportamento da série histórica, mesmo com o decréscimo no número de admissões.

Por fim, o período compreendido entre março de 2013 e fevereiro de 2014 foi a época de maior atuação da área meio, com a convergência entre os três campos de atuação da SAD, sendo realizadas as contratações em grande número dos dois tipos de policiais e as normatizações da gestão da frota e centralização das licitações. Tal período coincidiu com o melhor ano do desempenho da área de segurança pública, apresentando o melhor

² A Lei Complementar 101/2000, a lei de responsabilidade fiscal, estabelece alguns limites para despesas com pessoal. Tal cálculo é feito com base no percentual de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida do estado, estipulando três níveis para o percentual: alerta, prudencial e máximo.

CVLI da série. Em outras palavras, o maior desempenho finalístico (menor valor do CVLI) foi obtido justamente no período em que as ações conjuntas da área meio (trabalhos desempenhados pela SAD) foram realizadas, ou seja, o melhor resultado da área fim foi registrado quando os trabalhos da SAD foram feitos de forma coordenada e integrada nas suas três subdivisões, como pode ser observado no gráfico a seguir que dispõe, de forma temporal, as contratações de policiais (azul e verde) e a sinalização dos momentos em que foram regulamentadas a gestão da frota e das licitações (em lilás apontando os meses em que entraram em vigor), comparando com a evolução histórica do CVLI absoluto (em vermelho).

Figura 3.3 – Ações da SAD no histórico do CVLI



Fonte: Elaborado pelo autor

Após a comparação, é possível sim notar que há uma relação entre as atividades administrativas e o desempenho da política pública, levando a afirmação de que as atividades administrativas tem o poder de influenciar, num certo grau não sendo possível de verificação neste trabalho, no desempenho das políticas públicas, ou noutras palavras, influenciando na criação e entrega de valor público à sociedade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho vimos que o Estado cumpre seu papel de atender aos anseios da sociedade através das suas políticas públicas com a entrega de bens e serviços à população. Para tal, a Administração Pública utiliza modelos gerenciais para desde planejar até avaliar suas ações, e, que ao longo do tempo o modelo dominante vem sofrendo mudanças, adaptando-se às alterações da sociedade. Atualmente, com a configuração social em rede, os problemas e anseios populares alcançaram um grau de complexidade que dificulta a ação do poder público, com isso, a ideia de governação integrada ganha destaque, pois as ações são realizadas de forma coordenada entre os agentes. Inspirado nessa linha de pensamento, o Estado brasileiro de Pernambuco cria o Modelo Integrado de Gestão, que ordena o aparelho estatal em torno de práticas inspiradas nas ferramentas da iniciativa privada, visando o resultado e a eficiência.

A partir do estudo da dinâmica do modelo pernambucano, tentou-se perceber a relação entre as atividades desempenhadas pelos organismos ligados às funções administrativas e o desempenho governamental no tocante às entregas à população. Isso se dá fundamentalmente para se compreender o alcance das ações das atividades meio nas finalísticas, atribuindo ao planejamento, coordenação, controle e outras funções administrativas um papel de ferramenta de alcance de resultado. Descobrir essa relação tem sua importância pelo fato de que o estudo do Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco – MIGPE, no que diz respeito aos seus resultados e ações, possui um grau de ineditismo na academia. Ademais, a utilização deste estudo com o sentido de despertar nos agentes públicos o senso de causalidade das suas decisões da área meio também merece destaque.

Para se alcançar o objetivo central foi necessário compreender o funcionamento do MIGPE e seus elementos, com destaque para o fluxo dos procedimentos e ferramentas por ele utilizadas. Após isso, foram delimitados alguns campos de ação, como a separação dentro do MIGPE de um órgão intermediário e uma política pública, nomeadamente a Secretaria de Administração – SAD e a política pública de segurança, o Pacto Pela Vida -

PPV. A partir dessas escolhas, foi possível compreender a dinâmica das ações da SAD bem como do PPV e eleger uma forma de comparação entre eles.

Do ponto de vista do da Secretaria de Administração foram coletados dados a partir de mecanismos oficiais de transparência e controle além de solicitadas informações adicionais às áreas do órgão. Já do Pacto Pela Vida foi escolhido o seu principal indicador de desempenho para poder se traçar uma evolução histórica desde 2010 até o ano de 2017, apresentando as oscilações mensais de Crimes Violentos Letais e Intencionais – CVLI do estado. A partir desses dados, foi possível o confronto do que fora realizado pela SAD e o correspondente movimento da curva de desempenho do PPV.

Como principal resultado da análise, pudemos verificar que os trabalhos desenvolvidos na área meio influenciam o desempenho organizacional, sobretudo quando tais tarefas são feitas de modo coordenado e integrando os diferentes campos de atuação. Entretanto, não é possível uma aferição do grau de correlação nem tampouco definir o alcance dessas ações da área meio na performance das políticas públicas, devido à complexidade de atores envolvidos e o ambiente externo.

A tarefa de se chegar a um resultado nesse sentido não é simples, pois o dinamismo da sociedade, associado às mudanças das decisões dos agentes bem como a influência externa de fatores como o desempenho da economia trazem um ambiente que dificultam a inferência direta. Daí a necessidade de se realizar recortes dentro do universo analisado e o estabelecimento de parâmetros que se correspondam.

A ampliação do recorte, no sentido de se alcançar mais ações e organismos da área meio, bem como o acréscimo de políticas públicas de diferentes áreas, é uma das sugestões para trabalhos futuros. A criação de um modelo estatístico que consiga mensurar e graduar a correlação é uma ambição que também cabe numa investigação acadêmica posterior, de modo a complementar o presente estudo.

Entretanto, vale ressaltar que o esforço para se medir o desempenho carece de um ambiente governamental em que se note a presença de ferramentas gerenciais e procedimentos amplamente difundidos e compartilhados por todos os que ele compõe, de modo que seja possível o levantamento de dados e informações que ajudem a minimizar as

instabilidades percebidas, reduzindo as incertezas e ampliando o grau de confiabilidade do resultado.

Finalmente, este trabalho de projeto cumpre seu papel de descrever um ambiente organizacional da Administração Pública, com um caráter integralizado, no qual a gestão assume um protagonismo poucas vezes visto na esfera pública, possibilitando um controle e comprometimento elevados, e, sobretudo de se identificar a possibilidade de se verificar ações intermediárias como ferramenta gerencial capaz de influenciar no desempenho organizacional e conseqüente melhoria das condições de vida da população, atribuindo às tarefas anteriormente rotineiras uma ação que contribui para elevar o valor público.

5. BIBLIOGRAFIA

- Alessando, M; Lafuente, M; Shostak, R. (2014). *Leading for the Center. Pernambuco's Management Model*. IDB Technical Note 638. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6435>
- Baptista, M. H. (2017). *Administração Pública Comparada: avaliação de alguns casos representativos de reformas administrativas na Holanda, Reino Unido, Nova Zelândia e Portugal*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Lisboa, Departamento de Sociologia e Políticas Públicas, ISCTE. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/15405>
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. (1997). *Una herramienta de gestion para mejorar el desempeño de los proyectos*. Disponível em: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/72BID-OVE%20-%20Marco%20L%C3%B3gico.pdf
- Bobbio N. (2007). *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 14ª ed. São Paulo. Paz e terra.
- Bogdanor, V. (2005). *Joined-up Government*. Oxford. Oxford University Press.
- Bresser Pereira L. C. (1995). *Texto para discussão 4: Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*. Brasília. ENAP. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/523>
- Budding, T; Groot, T. (2007). *New Public Management's Current Issues and Future Prospects. Financial Accountability & Management*, Forthcoming. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=997798>
- Carvalho, S. (2003). *Avaliação de programas sociais. Balanço das experiências e contribuição para o debate*. São Paulo em Perspectiva, vol. 17, nº 3-4, pp. 185-197. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392003000300019>
- Castells, M. (1999). *A sociedade em Rede*. 9ª Ed. São Paulo, Brasil. Paz e Terra.
- Castells, M. (2003). *A Galáxia da Internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar.
- Chiavenato, I. (2006). *Administração Geral e Pública*. 2ª Ed. Rio de Janeiro. Elsevier.
- Cordeiro, W. M (2017). *Burocracia na construção da Administração Pública do século XXI: uma reflexão teórica*. IV Encontro brasileiro de Administração Pública, João Pessoa, 851-867, maio. 2017. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0851-867-burocracia-na-construcao-da.pdf>
- Crantschaninov, T; Matheu, R; Silva, V. (2011). *Governança, acesso à informação e conselhos de políticas públicas*. Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 1 n. 1, pp. 73-91. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97825>
- Cruz, A. A. B. R (2011). *Teoria da escolha pública - Uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra Government Failure*. Revista Virtu@I (Faculdades Milton Campos. Online), v. 9, p. 1, 2011. Disponível em: <http://www.mcampos.br/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/antonioaugustocr uzteoriadaescolhapublica.pdf>
- Cruz, M; Marini, C; Lemos, M. (2014). *Modelo de Gestão Todos por Pernambuco: características e avanços*. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1122>

- Fonseca, F; Escrivão, A; Puppim, A; Zanatta, C. (2014). *Informação, accountability e controle social – análise das contradições entre pressupostos da democracia e realidade nas políticas públicas nas represas Billings e Guarapiranga*. Cadernos Gestão Pública e cidadania, vol. 19, n. 64, jan-jun, pp. 127-148. São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/18907>
- Gonçalves, S. M. (2009). *O Poder da Burocracia no processo Orçamental: O Burocrata e a maximização Orçamental*. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol VII, nº11, p. 231-273. Universidade Central de Chile. Santiago. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/960/96011647008.pdf>
- Goetz, A. (2005). *O Imaterial: Conhecimento, valor e capital*. São Paulo, Brasil. Annablume.
- Horner, L. and L. Hazel. (2005). *Adding Public Value*. London: The Work Foundation.
- Hood, C. (1995). *The “new public management” in the 1980s: variation on a theme*. Accounting Organization and Society, vol. 20, nº 2/3, pp. 93-109. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Kaplan, R; Norton, D. (1992). *The Balanced Scorecard—Measures that Drive Performance*. Harvard Business Review, Vol. 70, nº 1, jan-fev, pp. 71-79. Disponível em https://steinbeis-bi.de/images/artikel/hbr_1992.pdf
- Kaplan, R. (2010). *Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard*. Harvard Business School Working Paper, nº 10-074, marco. Disponível em: https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/10-074_0bf3c151-f82b-4592-b885-cdde7f5d97a6.pdf
- Ling, T. (2002). *Delivering Joined-up Government in the UK: dimensions, issues and problems*. Public Administration, Vol. 80, nº 4, pp. 615-642. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00321>
- Luciardo, R; Reinaldo, I; Santos, I; Silva, L. (2014). *Inovação na Administração pública: O Programa de Modernização da Administração Financeira no Estado de Mato Grosso quinze anos depois*. Revista de Estudos Sociais, vol. 16, nº 32, pp. 23-44. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.19093/res.v16i32.2116>
- Marques, R. (2015). *Governança integrada: uma resposta à era da complexidade*. Em *Governança Integrada e Administração Pública*, Marques, Rui; Ferraz, David. Lisboa, INA editora.
- Marques, R. (2017). *Problemas Sociais Complexos e Governança Integrada*. Edição Fórum para a Governança Integrada. Lisboa. Alves & Albuquerque Artes Gráficas. Disponível em: https://issuu.com/ipav/docs/problemas_sociais_complexos_e_gover
- Marques, R; Ferraz, D. (2015). *Governança Integrada e Administração Pública*, Marques, Rui; Ferraz, David. Lisboa, INA editora
- Martins, H; Marini, C. (2014). *Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual*. Revista do TCU, nº 130, mai-ago, pp. 42-53. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>
- Meirelles H. L. (2010). *Direito administrativo brasileiro*. 36ª ed. São Paulo. Malheiros.
- Motta, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. (2004). *Introdução à Organização Burocrática*. 2. ed. rev. São Paulo: Thomson, 2004.
- Mulgan, G. (2005). *Joined-up Government: past, present and future*. Em Bogdanor, Vernon (Ed). *Joined-up Government*. Oxford. Oxford University Press, pp. 175-187.

- Neto, R; Ratton, J; Menezes, T; Montier, C. (2014). *Avaliação de Política Pública para Redução da Violência: o Caso do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco*. Anais do XLI Encontro Nacional de Economia. ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:anp:en2013:227>
- Nóbrega, J. (2008). *Barômetro da Violência e da Segurança na Cidade do Recife*. Revista Política Hoje, vol. 17, nº 1, pp. 67-90. Recife. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3859/3163>
- O'Flynn, J. (2007). *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*. The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, no. 3, pp. 353–366. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Oliveira, V. (2013). “Modelos de Administração Pública”, em Sanábio M. T, Santos G. J, David M. V (org.), *Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão*. Juiz de Fora. Editora UFJF.
- Osborne, D; Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, D; Plastrik, P. (2003). *Herramientas para transformar el gobierno. Diretrizes práticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles*. Barcelona. Paidós.
- Osborne, S. P. (2010) – The (new) Public Governance: a suitable case for treatment? Em Osborne, S. P. (org.) *The New public governance? Emerging, perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, Routledge.
- Passaes F. M. et. al. (2013). *Estado, Governo e Administração Pública*. Revista eletrônica Don Domenico, 5ª ed. Julho/2013. Disponível em: http://www.faculadadedondomenico.edu.br/revista_don/artigos5edicao/3ed5.pdf
- Peci, A.; Pieranti, O. P.; Rodrigues, S. (2008). *A Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro*. Organizações & Sociedade. vol.15 no.46, p. 39-55. Salvador. Jul/Set. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>
- Pernambuco. (2007a). *Pacto Pela Vida – Plano Estadual de Segurança Pública*. Recife. Companhia editora de Pernambuco. Disponível em: <https://nepsufpe.files.wordpress.com/2007/06/pe-sp-pe-2007-final.pdf>
- Pernambuco. (2007b). Decreto nº30.569. Cria o Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida, e dá outras providências. Diário oficial de Pernambuco.
- Pernambuco. (2009). Lei Complementar nº 141. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Diário oficial de Pernambuco.
- Pernambuco. (2013). Decreto do Poder Executivo nº 39.117. Aprovou o Regulamento da Secretaria de Administração, e dá outras providências. Diário oficial de Pernambuco.
- Peters, B. G. (1997). “A North American Perspective on Administrative Modernisation in Europe” in W. J. M., Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 251–66.
- Peters, B. G. (2010) – Meta-governance and Public Management. Em Osborne, S. P. *The New public governance? Emerging, perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, Routledge.

- Peters, G; Pierre, J. (1998). *Governance without government? Rethinking public administration*. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 8, Issue 2, pp. 223-243. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>
- Pierre, Jon; Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Pierson C. P. (2011). *The modern state*. 3ª ed. Nova Iorque. Routledge.
- Pó, M.V; Abrucio, F. (2006). *Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças*. Revista da Administração Pública, vol. 40, n.4, pp. 679-698, Rio de Janeiro, July/Aug. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6846>
- Ratton, J; Galvão, C; Fernandez, M. (2014). *Pact for Life and the Reduction of Homicides in the State of Pernambuco*. Stability: International Journal of Security & Development, 3(1): 18, pp. 1-15. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.dq>
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. RAP – Revista de Administração Pública. vol.43, n.2, p.347-369. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>
- SEPLAG. (2014a). Secretaria de Planejamento e Gestão. *Coleção Cadernos de Boas Práticas de Ge. Volume III. Gestão do Orçamento*. Recife. Instituto Publix. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/a0286c_ee82e2b9eb0c4d7c8603242135ab8da6stão.pdf
- SEPLAG. (2014b). Secretaria de Planejamento e Gestão. *Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume II. Monitoramento & Avaliação*. Recife. Instituto Publix. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/a0286c_59ef50e280d3488fabf5abb94b7505d4.pdf
- SEPLAG. (2014c). Secretaria de Planejamento e Gestão. *Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume I. Formulação da Estratégia*. Recife. Instituto Publix. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/a0286c_0f340b9574684def80399b6cc19cc78e.pdf
- SEPLAG. (2014d). Secretaria de Planejamento e Gestão. *Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume V. Pacto Pela Vida*. Recife. Instituto Publix. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/a0286c_7dc942dd0ee14b3e8f912a63b32a63d0.pdf
- Silva, Allan Gustavo Freire et. al (2017). *A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro*. Revista Debates, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan.-abr. 2017. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/72132/41081>
- Stoker, G. (2006). *Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance?* American Review of Public Administration, vol. 36, nº 1, mar-2006, pp. 41-57. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074005282583>
- Vasconcelos, A. (2015). *Planeamento Estratégico na Administração Pública – Implementação de um Plano Estratégico na Direção Geral de Energia e Geologia, segundo a metodologia Balanced Scorecard*. Trabalho de Projeto em Administração Pública, Lisboa, Departamento de Sociologia e Políticas Públicas, ISCTE. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/12682>
- Weber M. (2004). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva vol. 2*. Brasília. Editora da Universidade de Brasília.

6. FONTES

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

COMDEPE/FIDEM. (2018). Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. Em <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/home>

IBGE. (2018). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Em <https://www.ibge.gov.br/>

ONU – Organização das Nações Unidas. Em <https://nacoesunidas.org/>

SDS/PE – Secretaria de Defesa Social de Pernambuco. Em <http://www.sds.pe.gov.br/>

SEPLAG/PE – Secretaria de Planejamento de Pernambuco. Em <http://www.seplag.pe.gov.br>