

O GERENCIALISMO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O MONITORAMENTO NO MODELO INTEGRADO DE GESTÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Andréa Xaves



O GERENCIALISMO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O MONITORAMENTO NO MODELO INTEGRADO DE GESTÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Andréa Xaves (SAP/PE)¹ andreaxaves@yahoo.com.br

Resumo

O gerencialismo aporta na esfera pública prometendo romper com a disfunção da burocracia, melhorar a eficiência e avançar na efetividade da entrega dos serviços públicos configurando mais uma etapa da reforma do Estado. Neste contexto o Estado de Pernambuco, pouco mais de uma década após o início da reforma na esfera federal, aprimora o desenho institucional para sua inserção nesta nova configuração. Através de pesquisas bibliográficas e documentais buscou-se refletir, partindo de debates próprios da ciência política e sociologia, a tecnologia de monitoramento adotada no Estado de Pernambuco, o discurso que expressa e seus limites.

Palavras-chave: Estado Moderno, Gerencialismo, Ciclo de Políticas Públicas, Modelo Integrado de Gestão PE.

¹ Sobre a autora: Andréa Camila Correia Xaves | andreaxaves@yahoo.com.br | (81) 9.9973.7865
Administradora formada em 2008 na Universidade Católica de Pernambuco, especialista titulada em 2010 pelo MBA em Gestão de Negócios na mesma instituição. Membro do corpo discente do Bacharelado em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Servidora pública estatutária da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco na carreira de Gestor Governamental – Especialidade Administrativa, atuando no momento na Gerência de Gestão de Pessoas na chefia da Unidade de Desempenho e Monitoramento.



1 Introdução

No âmbito da reforma do Estado são trazidos à administração pública diversos conceitos e ferramentas da prática gerencial privada. Com a promessa de viabilizar uma gestão voltada para resultados na entrega de serviços públicos e que ocorra do modo a gerar maior economicidade para o Estado, o gerencialismo é posto enquanto solução ideal. O ciclo das políticas públicas passa a coincidir com conceitos amplamente difundidos nas teorias administrativas. Os processos de avaliação e monitoramento recebem especial atenção na medida em que permitem, entre outras contribuições, a consecução do controle social.

O Poder Executivo de Pernambuco toma então a decisão de desenvolver no Estado o “Modelo de Gestão Todos por Pernambuco” que coaduna novas práticas de gestão dando condições à reestruturação estatal. Com a implantação do Modelo no ano de 2008 constroem-se entre ferramentas diversas uma metodologia de monitoramento e avaliação que entre outras características possibilita ao alto escalão do governo o acompanhamento, responsabilização e intervenção na execução das políticas públicas de forma célere.

Aplicado à esfera estatal o gerencialismo está intrinsecamente ligado a elementos que caracterizam a própria estrutura e o funcionamento do Estado e às implicações de seus sistemas político, jurídico e econômico, opções de governo, atores envolvidos e dinâmica social.

Este artigo tem como objetivo refletir a partir de um viés acadêmico a tecnologia de monitoramento adotada no Estado de Pernambuco e seus limites, compreendendo que os conceitos nela envolvidos superam as arestas das teorias administrativas. Sua consecução foi possível a partir de pesquisas bibliográficas nos campos da administração, ciência política e sociologia bem como pesquisas em portais institucionais e publicações oficiais.

2 Reflexões sobre o estado a partir de Weber

O esforço Weberiano para a construção de uma teoria explicativa dos tipos de dominação existentes na sociedade traz em si o desenho da modernidade para este autor. Ao detalhar cada um dos tipos ideais ele constrói uma linha gradativa, no que diz respeito ao ocidente, sobre a estrutura das instituições e modos de organização social. Segundo Weber:

O desenvolvimento de formas de associação “modernas” em todas as áreas (Estado, Igreja, exército, partido, empresa econômica, associação de interessados, união, fundação e o que mais seja) é pura e simplesmente o mesmo que o desenvolvimento e crescimento contínuos da administração burocrática: o desenvolvimento desta constitui, por exemplo, a célula germinativa do Estado ocidental.

(WEBER, 2004 , p. 146)

Nada escaparia a lógica racional legal, do Estado organizado aos agrupamentos por interesse, todos estariam sujeitos a constituírem estrutura e modo de funcionamento baseados na existência de um conjunto de regras e normas, “um cosmos de regras abstratas” (Weber, 2004, p. 142).

A justificativa da racionalidade presente no pensamento weberiano acerca da estrutura funcional das instituições modernas é posta como a melhor solução à formatação das relações sociais atuais na medida em que se defende como modo mais eficiente e intrinsecamente portador da neutralidade necessária à sua manutenção, pensamento visto em:



A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, descrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória.

(WEBER, 1991, p.212)

Weber diminui toda lógica que diste da burocrática, justificando sua ascensão enquanto modelo, e difusão nas mais diversas instituições, numa naturalizada pretensão de superioridade técnica capaz de dar uniformemente o melhor resultado em qualquer que seja o modo de organização.

O quadro administrativo do Estado é um dos pontos centrais da teoria weberiana, os indivíduos que o integram estariam aptos à operação desta instituição e dominariam o conjunto de regras e normas que a informam.

Entre outros elementos identitários da modernidade impressos nas instituições, Weber firma a qualificação profissional na medida em que para lidar com este arcabouço normativo é necessário conhecê-lo, do quadro administrativo seriam exigidas competências específicas, necessariamente comprovadas.

O esforço mais amplo de Weber enquanto descreve o Estado moderno é explicar a constituição das relações de dominação na sociedade, neste sentido há na existência do quadro administrativo um dos elementos estruturantes da pretensão à legitimidade da dominação legal, o fundamento do conhecimento.

3 Reforma do estado e gerencialismo no Brasil

A crise decorrida entre as décadas 70 e 80 colocou em questão tanto o *welfare state* quanto as políticas desenvolvimentistas, até então formas de atuação estatal em curso com maior expressão. Diante da crise fiscal a defesa de um Estado enxuto, eficiente e eficaz encontra força reverberando a proposta neoliberal de um Estado regulador, e agora não mais mínimo, mas do tamanho necessário à manutenção do equilíbrio das dinâmicas econômicas e sociais. Um equilíbrio não equânime, sem justiça social, mas com pretensão de manter a sociedade em relativa posição de estabilidade diante das tensões próprias do sistema capitalista.

Na década de 90, um Brasil de extrema desigualdade econômica e social apresentava-se enquanto resultado de uma política desenvolvimentista que fracassou em implementar melhorias de forma universal para a população. A fórmula de crescer o bolo para depois o repartir mostrou-se uma falácia que ao fim do período ditatorial estabeleceu abismos econômicos e sociais, com um contingente de empobrecidos concentrados na região norte e nordeste do país, enquanto a riqueza localizava-se numa pequena parcela de grandes afortunados da população nos eixos sul e sudeste.

A redemocratização se deu então nesse contexto e trouxe consigo ainda a pauta da participação popular e controle social para a agenda política do país.



Em 1995, sob a condução de Bresser Pereira a frente do MARE¹ no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil institui em âmbito federal um conjunto de medidas incluindo a modelagem institucional e a estruturação do sistema jurídico aplicado à administração pública. As medidas implementadas objetivavam imprimir uma nova lógica de funcionamento à máquina estatal, lógica que trazia em si diversos elementos das teorias administrativas aplicadas às organizações privadas e já se encontravam em desenvolvimento avançado em outros países.

Com aporte financeiro do BID² a capacitação técnica dos profissionais em diversos níveis hierárquicos foi estimulada bem como o investimento em tecnologias de modernização da gestão. O convênio de cooperação técnica firmado com BID contribuiu ainda com criação de vias para transmissão do conhecimento em elaboração e já testados em experiências internacionais. A respeito deste processo o Caderno Mare nº 16 (1998, p.7) nos traz:

Este Programa, financiado pelo BID, representa um importante passo na modernização da administração pública brasileira, pois é receptor tanto de assistência técnica especializada, como de recursos financeiros que permitirão acelerar este processo tão necessário para dar um melhor, mais eficiente e econômico serviço a nossa população.

O amadurecimento das práticas de gestão na administração privada empresta à reforma do Estado princípios gerencialistas norteados pela busca de melhor desempenho do organismo estatal na produção e entrega dos serviços públicos. Aos princípios regentes da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, presentes na constituição de 88, é acrescentado o da eficiência. Neste ponto a burocracia estatal é resignificada enquanto modelo objetivo, a partir de então importa assegurar não apenas a capacidade formalista do Estado na execução de sua ação, mas garantir principalmente que esta ação seja realizada utilizando os recursos públicos da melhor e mais econômica forma na busca por efetividade no atendimento das demandas da sociedade. A institucionalidade passa a ser orientada por resultados, com foco no cidadão e discursivamente promover condições de ser controlada por estes. Consolida-se então a passagem da administração pública burocrática à administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 2000, p.16).

4 DINÂMICAS PARA O ESTADO EM AÇÃO

Um dos elementos que estruturam o pensamento racional é a capacidade de cálculo, a busca pela melhor ação, pela mais eficiente... esta capacidade para ser desenvolvida no interior do Estado conforme visto em Weber precisaria de um corpo técnico devidamente especializado.

Direcionando o olhar para a forma de organização atual temos a junção do quadro administrativo, burocrático, e político que conforma o que Mincato chama de o pessoal do Estado (2005, p.93). Diferentemente da afirmação weberiana quanto à neutralidade destes agentes ela expõe:

(...) o pessoal do Estado não é politicamente neutro e exterior à sociedade. Os políticos e a burocracia não são imunes às pressões sociais e políticas, às tomadas de posição e ao poder dos agentes sociais.

Ainda que numa democracia representativa, como no caso do Brasil, as vias de participação se constituem além do voto. Neste cenário o tipo ideal de Weber não encontra

¹ Ministério da Administração e Reforma do Estado

² Banco Interamericano de Desenvolvimento



aplicação integral, mas lança uma preocupação efetiva aos esforços de ampliação da participação popular na construção de políticas públicas.

Mincato a respeito deste aspecto reflete:

Nessa perspectiva, o processo decisório de políticas públicas é resultado de duas dinâmicas distintas e, às vezes, contraditórias, de articulação de interesses: entre o pessoal do Estado de diversas agências estatais e entre o pessoal do Estado e os interesses de grupos e organizações sociais.

(2005, p. 82)

O Estado moderno, em sua concepção ocidental, organiza internamente meios de garantir a participação social através de diversos mecanismos de consulta, controle e deliberação. Além das vias institucionais de participação popular, e da posição de privilégio do quadro administrativo, o processo de formulação de políticas públicas complexo. São diversos os atores em movimento constante de conflito e diálogo, buscando a assunção pelo Estado de seus interesses, o consenso nem sempre é alcançado, mas como resultado desse movimento surgem as condições para a tomada de decisão direcionada à ação do Estado e sua manutenção, sobre isto Mincato nos diz:

Deve-se atentar para o fato de que a criação dessas condições não se dá de maneira mecânica e automática como sugere o mito weberiano da vontade racionalizadora de uma burocracia neutra. É sempre de maneira específica e por meio de luta e de conflitos de interesses internos e externos ao Estado que essas condições ao (ou não) criadas.

(MINCATO, 2005, p. 86)

Até mesmo nos processos autoritários e tecnocráticos de formação de políticas públicas, o pessoal do Estado considera as posições dos agentes sociais que serão afetados pela política, em virtude do próprio potencial de obstrução da política que os afetados pela mesma podem oferecer.

(MINCATO, 2005, p. 93)

Não obstante a estrutura burocrática, seus operadores e capacidade estratégica, as tensões entre as vias institucionais carregadas de pretensão autoridade e as forças marginais a esta estrutura são capazes de gerar um debate propositivo e reposicionar decisões a respeito das políticas públicas de modo a abarcar as questões, lugares e discursos de sujeitos periféricos não detentores da especialização racional própria do quadro administrativo, mas que trazem impregnados em si as dinâmicas próprias da vida em sociedade.

5 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A diversidade a respeito da compreensão das políticas públicas passa pela articulação de elementos como sistemas político, jurídico e econômico, interesses privados, dinâmicas de poder, processos decisórios, entre outros. O esforço empreendido no sentido de conceituá-las incorpora o próprio debate acerca do Estado. Não obstante as diversas linhas de pensamento sobre as políticas públicas, partimos de uma compreensão que num determinado momento contribui com um sentido mais conceitual possibilitando o reconhecimento da dinâmica do processo político e em outro serve como abstração da empiria, como podemos observar em Frey:

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o 'policy cycle' acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida

de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequencia de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.
(2000, p. 226)

O entendimento acerca do ciclo das políticas públicas, descrito por Klaus Frey enquanto policy cycles, aproxima-se também da contribuição do gerencialismo à administração pública na medida em que é expresso através de um dos conceitos fundamentais da organização do processo administrativo o ciclo denominado PDCA (*Plan, Do, Check, Action*). O PDCA estabelece as seguintes etapas: planejamento, implementação, checagem/avaliação/monitoramento, ação corretiva constituídos num movimento de retroalimentação como podemos perceber abaixo (Fig. 1):

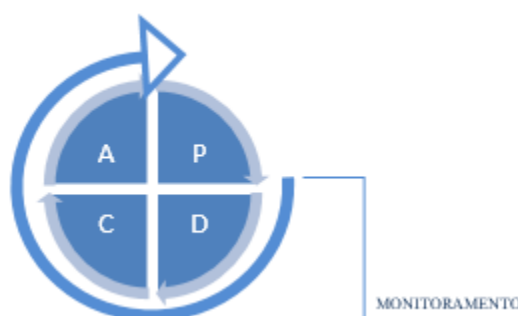


Figura 1 – O Ciclo PDCA
Fonte: Elaborado pela autora.

Frey (2000, p. 226) sobre as distinções deste conceito nas discussões onde é inserido expõe:

As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

A respeito da similaridade nas distintas propostas de reflexão sobre políticas públicas exposta por Frey, podemos fazer um exercício com o texto de Eloísa Hofling, ainda no início de sua publicação “Estado e Políticas (Públicas) Sociais” onde ela nos diz:

Para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas é fundamental se referir às chamadas “questões de fundo”, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer. (2001, p. 30)

Temos então o seguinte:

ETAPAS DO PDCA	“QUESTÕES DE FUNDO” POR HOFLING
Planejamento	“as decisões tomadas, as escolhas feitas”
Execução	“os caminhos de implementação traçados”
Checagem/Avaliação/Monitoramento	“os modelos de avaliação aplicados”

Quadro 1 – Correlação entre elementos do processo político administrativo.
Fonte: Elaborado pela autora.

Hofling materializa as fases do ciclo das políticas públicas ao refletir os elementos que ela identifica como precedentes à delimitação destas etapas, aquilo que Frey denomina como “elementos do processo político-administrativo”.

6 Avaliação e monitoramento: distinções, complementaridades e críticas.

Dentro do ciclo das políticas públicas, no contexto da reforma do Estado, as etapas da avaliação recebem atenção especial considerando que através delas é possível implementar ferramentas de controle social e que contribuam com a efetivação da diretriz de transparência nos gastos públicos.

Com a incorporação das práticas gerencialistas pela administração pública a gestão por resultados passa a orientar a prestação do serviço. A partir de então o processo de avaliação das políticas públicas é ressignificado de modo a considerar medidas de desempenho efetivo e técnicas especializadas de acompanhamento da execução dessas políticas.

Dentro do processo avaliativo encontramos uma diversidade de conceitos que visam estruturar sua metodologia levando em consideração os elementos sob os quais se debruça ao cumprir sua função. Objeto, objetivos, metas, periodicidade, recursos, entre outros, são alguns dos elementos que unificados constroem e explicitam as intenções do processo avaliativo.

Xerxenevsky (2012) nos apresenta a partir de sua pesquisa duas macro divisões de acordo com os objetivos do processo avaliativo: i. avaliação de processo, considera o planejamento original da política como espelho para parametrização dos objetos a serem avaliados; ii. avaliação de impacto, pretende mensurar/compreender a efetividade da política pública na entrega do serviço ao cidadão bem como suas características relacionadas à economicidade da máquina estatal.

A respeito do monitoramento, Carraro (2012) constrói um quadro partindo de suas distinções e complementaridades em confronto com o processo avaliativo. Como elemento que explicita esta diferença estaria estabelecida a questão temporal, na medida em que do monitoramento exclui-se a possibilidade de aplicação após o encerramento das ações da política pública. O monitoramento também não teria a pretensão de emitir juízo de valor acerca do objeto em questão, a respeito dos seus objetivos temos:

monitoramento é uma atividade sistemática e contínua, efetuada durante a execução de determinada atividade, com a finalidade de produzir dados que subsidiem a análise dos envolvidos no processo de tomada de decisões atinentes ao planejamento de ações vinculadas à: a) gestão de diferentes modalidades de intervenção social e/ou de políticas e programas sociais; b) melhoria da função gerencial; c) garantia da eficiência, eficácia e efetividade social das ações desenvolvidas; d) organização das informações sobre uma política ou um programa, constituindo-se em fonte de consulta.

(CARRARO, 2012, p. 109)

Na discussão apresentada é possível observar forte presença da influência do gerencialismo. Métodos e linguagem constituem um traço importante do quadro da avaliação das políticas públicas e sobre o qual há um esforço na construção de ideário positivo que reconhece como virtuosa a adoção pelo Estado de teorias e práticas administrativas na estruturação de seu fazer como elemento garantidor da eficiência, efetividade e impessoalidade na ação estatal.

No entanto dentro da ciência política não há consenso na acepção positiva deste fenômeno. Sobre esta divergência Faria nos diz:

a concepção hoje prevalecente da avaliação como instrumento administrativo e, portanto, como função supostamente alheia às disputas propriamente políticas talvez fique ainda mais evidenciada em função da postura da ciência política brasileira, que acaba, assim, por endossar esse viés distorcido do princípio republicano da desvinculação entre política e administração pública.

(FARIA, 2005, p. 101)

A crítica que aponta os limites do gerencialismo localiza-se na discussão acerca do que seria configurado quase como uma falha lógica, mas que podem em si trazer intenções precisas acerca das disputas de poder e defesa de interesses privados. Admitir que o gerencialismo carregue em si a capacidade de “proteger” a ação pública dos interesses privados parece não confluir com a natureza política do Estado, sendo assim é possível que a administração pública gerencial sirva de anteparo à publicização da existência e disputa entre forças políticas da sociedade.

7 O monitoramento das políticas públicas no modelo integrado de gestão do estado de Pernambuco.

O Estado de Pernambuco acompanhando o sentido da reforma implantada em âmbito federal inicia sua reestruturação, com foco principal no ajuste fiscal, em 1996. Durante uma década colocou em curso medidas de racionalização do gasto público aliado à reforma institucional que incluía privatizações e descentralização de serviços públicos não exclusivos.

Em 2007, com o mandato de Eduardo Campo, o Estado inicia os estudos para desenvolvimento de Modelo Integrado de Gestão, partindo de três eixos:

1. a implantação uma nova modelagem organizacional;
2. estabelecimento de estratégia única para toda a administração pública;
3. fortalecimento do processo de diálogo com a sociedade.

Em 2008 é lançado o Modelo Todos por Pernambuco que teria do ponto de vista instrumental os seguintes objetivos:

i) a reafirmação do processo de planejamento estatal, com prevaência para a formulação de uma estratégia a ser acompanhada por todo o Governo; ii) o alinhamento entre planejamento, orçamento e a execução; iii) o monitoramento e acompanhamento das ações do Governo, visando correções de rumo; e iv) a mensuração do impacto e da efetividade das ações governamentais na transformação da realidade socioeconômica do Estado.”

(MARINI e MARTINS, 2014, p. 53)



Na figura 2 podemos compreender a dinâmica que une planejamento, orçamento, execução a sua integração com as ações de monitoramento e avaliação.

As referências conceituais declaradas para construção do modelo são o ciclo PDCA adaptado ao Ciclo de Gestão de Políticas Públicas, o *Balanced Scorecard*¹ (BSC) e o marco-lógico².

É possível observar a forte influência das técnicas ligadas às teorias administrativas no desenho desta iniciativa. O gerencialismo é diretamente explicitado e conduz o conceito da reestruturação estatal.

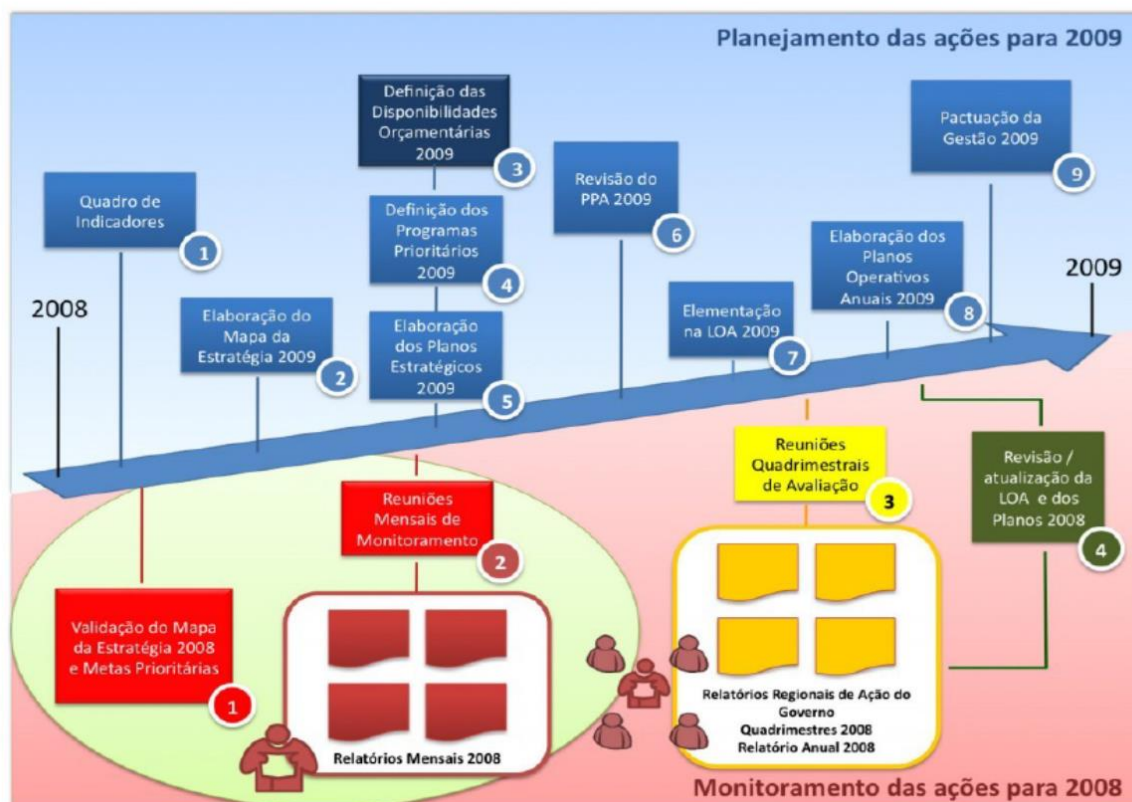


Figura 2 – Interação entre fases de Planejamento e Execução com as ações de Monitoramento/Avaliação.
Fonte: MARINE e MARTINS, 2014, p. 56.

A estrutura do Plano de Governo no Modelo Todos por Pernambuco configura-se a partir da definição objetivos estratégicos e suas correspondentes metas prioritárias com reverberação em toda estrutura governamental. Um elemento importante do Modelo localiza-se nas ações de monitoramento, sobre as quais Marini e Martins nos dizem:

A partir da introdução da prática do monitoramento das ações, prioritárias do Governo, visando garantir sua exequibilidade e entregas para a sociedade. A nova sistemática passou a incluir reuniões semanais de acompanhamento de dois Objetivos Estratégicos e suas metas prioritárias, um na parte da manhã, e outro no período da tarde. Assim o ciclo de

¹ O **BSC** abordagem para administração estratégica, desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton no início dos anos 90.

² Marco Lógico é um instrumento de análise sistêmica e de levantamento e teste das alternativas que irão compor uma proposta de intervenção (projeto). Apresenta a lógica que justifica a intervenção e o desenho da própria intervenção. Retirado do artigo “A aplicação prática do marco lógico” de Maria das Graças Rua, acessado em http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAvaliacao_pratica_marco_logico.pdf.

monitoramento do Mapa da Estratégia, que continha 10 objetivos, era concluído após cinco semanas. Todas as reuniões sem exceção, eram presididas pelo Governador do Estado o que assegurava legitimidade ao processo.

(2014, p. 71)

Além do Governador as reuniões contavam com a presença de todos os secretários envolvidos diretamente na consecução dos objetivos a serem monitorados em cada reunião, e ainda das secretarias do Núcleo de Gestão, sendo elas: vice-Governadoria, Secretaria da Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado, Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Administração, Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado e a Chefia de Gabinete do Governador. Antecedendo as reuniões de monitoramento servidores especializados da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG realizavam visitas às secretarias de acordo com o cronograma dos encontros subsequentes como forma de efetuar o levantamento de dados que serviriam de base à realização das reuniões. Esse momento guarda especificidade que numa primeira leitura pode ser indicada como o conflito entre o impulso do gerencialismo e os comportamentos arcaicos que distam do esforço para consecução no setor público de uma gestão orientada para resultados e está expresso na resistência relatada nos próprios documentos do modelo de gestão que esta equipe especializada enfrentava no processo de cobrança das informações a respeito das metas. A solução para algumas áreas prioritárias foi o desenvolvimento de um comitê com servidores especializados da SEPLAG nas próprias secretarias, como, por exemplo, ocorre com a Secretaria de Defesa Social, Secretaria de Saúde e Secretaria de Educação.

Os encontros eram baseados no monitoramento das metas ligadas aos objetivos estratégicos, para os quais, na fase de planejamento, havia sido desenvolvido um conjunto indicadores de desempenho. Através de um painel gerencial eletrônico ocorria a apresentação da evolução desses indicadores, a indicação dos agentes públicos diretamente responsáveis, cronogramas e o confronto com o planejado. O processo promovia também de forma imediata ações de cobrança e repactuações.

8 Considerações finais

Vinte anos após os primeiros passos da reforma da administração pública no Brasil identificamos que estão ainda em implantação modelos que discursam em favor de seus princípios. No entanto, aquilo que é posto enquanto solução ideal para forma e funcionamento estatal não pode ser lido com um consenso, uma vez que caminha permeado de tensões conceituais e práticas dentro dos meios político e acadêmico. A “modernização” do Estado e adoção do gerencialismo, apesar de serem defendidas enquanto reestruturações necessárias e com poder de garantir uma ação eficiente, profissional e impessoal por parte do Estado, é dependente de escolhas políticas e do comprometimento do Governo em sua execução. Diante da pretensão Weberiana que idealizou possível uma posição de neutralidade, reconhecemos que o Estado certamente não o é.

A constituição do Modelo que suporta a adoção do gerencialismo em Pernambuco se dá na junção de políticas de Governo e políticas de Estado. Algumas decisões como a criação de um sistema de carreiras especialistas com competências inter-relacionadas à operação do Modelo, a normatização de controles internos e o desenvolvimento de sistemas de modernização da administração pública, entre outras, foram instituídas através de legislação específica que tem relativa resistência à mudanças políticas. Apesar de alguns pontos de fixidez dentro da estrutura estatal, a tecnologia em Pernambuco para operação do ciclo das políticas

públicas é ainda extremamente dependente de decisões políticas. O desenho do monitoramento e as vias construídas de participação popular são decisões frágeis diante da mudança de Governo acarretada pelo processo eleitoral, mas também no interior de um mesmo mandato em virtude da configuração e capacidade do staff de gerir esta estrutura, bem como da disposição política para tal.

A avaliação das políticas públicas neste caso acompanhou a via da adoção das práticas gerenciais, instituindo lógica e mecanismos tais quais os encontrados no âmbito da administração privada, não sem encontrar conflitos, resistências e inconsistências.

Como admitir que uma mesa de reunião – um espaço de decisão, que tenha como participantes as figuras de poder de um Governo possa estar completamente protegida por um sistema valorado à objetividade por meio de cálculos, métricas e leis? A lógica do resultado imposta à estrutura estatal desafia sua própria constituição, o jogo político pode distanciar a ação governamental deste sentido causando incongruências no esforço de consecução dos seus objetivos. Mesmo que o desenvolvimento do Estado, e continuamente as reformas por quais ele vem passando, tenha se dado na pretensão da neutralidade e capacidade de um quadro administrativo altamente especializado ainda assim não é capaz de realizá-lo aos moldes de um tipo ideal.

Refletir sobre os limites desta proposta é importante para todos os atores envolvidos no processo. Sociedade civil, agentes do Governo e especialmente os servidores públicos – eu operam este novo modo de gerir devem se dedicar à compreensão da complexa dinâmica que envolve o Estado em ação para afastar a frágil ideia de que vias administrativas são capazes de totalizar este agir. Reconhecer que no anteparo desta ideia todo tipo de tensões pode ser pouco visibilizada, ocultando debates importantes para a consecução da coisa pública, negando conhecimento, participação e espaços valiosos na busca por justiça social e ainda proteger disputas de poder patrimonialistas e por consequência deletérias à sociedade.

Referências

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 55-72, julho 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...** In: Revista do Serviço Público, Brasília, ano 53, nº 01, Janeiro / Março, 2002a, p.05-27.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia**. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: Seminário de 06 a 08 de agosto de 2002, 2002b, p.29-35.

CARRARO, Gissele. Monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais: contribuições a partir do referencial teórico-metodológico. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (Org.). **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul: Educs, p. 99-120, 2012.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

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

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Ipea. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158> Acesso em 01/07/2016.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. In: CEDES, v.21 n.55, Campinas, 2001.

MARE. (1998). **“Programa de Modernização do Poder Executivo Federal”**. Cadernos Mare nº 16. (72p.). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno16.pdf> Acesso em 01/07/2016.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. **Todos por Pernambuco em tempos de governança – conquistas e desafios**. Recife, 2014.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. **Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília: Publix, 2010.

MINCATO, Ramone. **Políticas públicas e sociais: uma abordagem crítica e processual**. In: OLIVEIRA, Mara de e BERGUE, Sandro T. (Org.) *Políticas públicas: definições interlocuções e experiências*. Caxias do Sul, RS: Educ, 2012

OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (Org.). **Políticas Públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul, RS: Educ, 2012 Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/POLITICAS_PUBLICAS_EDUCS_EBOOK_2.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Complementar nº 117**, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da Carreira de Gestão Administrativa e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Complementar nº 118**, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da Carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Complementar nº 119**, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da Carreira de Controle Interno e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Complementar nº 141**, de 03 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.

SOUZA, Celina. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v1, 2004.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. São Paulo: Editora da Universidade de Brasília, v2, 2004.

XERXENEVSKY, Lauren Lewis. Avaliação de políticas pública: uma revisão conceitual In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (Org.). **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul: Educ, p. 121-

