FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PRISCILLA REINISCH PERDICARIS

GESTÃO PARA RESULTADOS COMO POLÍTICA PÚBLICA:

Uma análise da Formação da Agenda e Formulação de Alternativas em Municípios Brasileiros.

SÃO PAULO
2009

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PRISCILLA REINISCH PERDICARIS

GESTÃO PARA RESULTADOS COMO POLÍTICA PÚBLICA:

Uma análise da Formação da Agenda e Formulação de Alternativas em Municípios Brasileiros.

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco

SÃO PAULO

2009

PERDICARIS, Priscilla Reinisch

GESTÃO PARA RESULTADOS COMO POLÍTICA PÚBLICA: Uma análise da Formação da Agenda e Formulação de Alternativas em Municípios Brasileiros../ Priscilla Reinisch Perdicaris, 2009, 140 f.

Orientadora: Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco.
Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração municipal - Brasil. 2. Administração pública - Brasil. 3. Políticas públicas - Brasil. I. Pacheco, Regina Sílvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352(81)

PRISCILLA REINISCH PERDICARIS

GESTÃO PARA RESULTADOS COMO POLÍTICA PÚBLICA:

Uma análise da Formação da Agenda e Formulação de Alternativas em Municípios Brasileiros.

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco

Data de Aprovação: ___/___/_____

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco (Orientadora)
EAESP-FGV

Profa. Dra. Maria Rita Loureiro
EAESP-FGV

Prof. Dr. José Carlos Vaz
USP

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

O desafio de transformar o foco de organizações públicas para resultados tem sido uma experiência profissional enriquecedora, de grande aprendizado. Este trabalho é fruto de alguns anos de observação como participante em processos dessa natureza e, mais recentemente, decorrência de debates com professores e colegas do curso de mestrado, além de reflexões teóricas acerca das experiências existentes.

A motivação para escrever um trabalho acadêmico sobre o tema veio da relativa novidade no cenário nacional, em especial nos governos locais, e do debate acalorado suscitado por acadêmicos e profissionais sobre a adequação desse tipo de ferramenta à realidade do setor público. Mais do que esgotar a temática, a idéia é levantar questionamentos, trazer novas reflexões e agregar um pouco ao referido debate acerca da orientação da administração pública a resultados mensuráveis, dada sua complexidade e atual intangibilidade.

Agradecimentos:

Primeiramente gostaria de agradecer à amizade e dedicação de minha orientadora Regina Pacheco, pelo seu conhecimento, paciência e contínua motivação ao curso deste trabalho.

A Maria Rita Durand e José Carlos Vaz pelas contribuições enriquecedoras em ocasião da banca de qualificação.

Ao Secretário Clóvis Magalhães, Prof. Dr. Miguel Afonso Sellitto, Prof. Dr. Georges Baume e Secretário Luiz Afonso Senna, que prontamente me recomendaram para o curso de mestrado.

Aos entrevistados, pelo espaço nas concorridas agendas e pelas valiosas contribuições.

À Izabel Matte pelo incentivo constante e pelas intensas discussões ao longo dos últimos anos e à Patrícia Loss Rimoli por todo o apoio logístico, durante minhas estadias em Porto Alegre.

A Carlos Alberto Karam e Márcia Schlichting, que gentilmente me “abriram portas” nos municípios de Joinville e Curitiba respectivamente, e possibilitaram o estudo dos casos em questão.

A Rogério Caiuby, Reinaldo Manzini e demais colegas da Symnetics, pela confiança depositada e pelas oportunidades de aprendizado profissional.

Aos meus pais Martha e André, e meu irmão Andreas pelos exemplos de ética, perseverança e pelo apoio incondicional. Um agradecimento especial à minha mãe, pela paciência na leitura das inúmeras revisões.

Aos amigos Paula Pedroti, Ana Paula Rocha, Aurélio Formoso, José Marcelo Maia, Roberta Sousa, e demais colegas pelo apoio, discussões e contribuições ao longo do curso e no período da dissertação.

À CAPES, pela concessão da bolsa de estudos que viabilizou este trabalho.

RESUMO

A exemplo do que ocorreu no Governo Federal com a Reforma Bresser, em outros países e, mais recentemente, nos governos estaduais, alguns municípios brasileiros vêm empreendendo modelos de administração voltados ao alcance de resultados, como uma política central de governo. Esta dissertação explora o processo de adoção da gestão orientada a resultados (GpR) em três dos principais municípios da região Sul do Brasil – Curitiba, Porto Alegre e Joinville – partindo do pressuposto de que a adoção deste modelo pode ser avaliada pela abordagem teórica de formulação de políticas públicas. É analisado o processo decisório para a introdução desta política nos respectivos governos, a partir da tipologia de agendas especificada por Kingdon (2003), conhecida como *multiple streams framework*. Os atores e empreendedores que influenciam neste processo são identificados, assim como o modo que eles exercem sua influência no encaminhamento das soluções e na definição dos problemas, com o objetivo a mapear o contexto que possibilitou a ascensão do tema à agenda decisória nos municípios estudados.

Palavras-chave: Formação de Agenda, Nova Gestão Pública, Gestão para Resultados, Municípios.

ABSTRACT

Performance Management (PM) is being adopted as a central policy in some local governments throughout Brazil, as recently observed in some Brazilian states, as well as in the Federal Government, especially during Fernando Henrique Cardoso's administration in mid-1990s. This dissertation explores the PM adoption process in three of the main municipalities of the South region – Curitiba, Porto Alegre and Joinville – using Kingdon's (2003) multiple streams framework for agenda setting analysis, with the premise that management can be studied as a policy field. The principal idea is to identify the main actors and policy entrepreneurs, how they influence the problem definition, the generation of proposals and the political stream in those cases. In addition, it explores the context in which those streams were joined, creating "windows of opportunity" for the introduction of PM concepts in those municipalities.

Keywords: Agenda Setting, New Public Management, Performance Management, Municipalities.

Lista de Ilustrações e Quadros

Ilustrações

Ilustração 1. O processo de Gestão para Resultados. 31
Ilustração 2. As Dinâmicas do Modelo de "Multiple Streams". 45

Quadros

Quadro 1. Relação de Atores que exercem influência nos Casos de Curitiba, Porto Alegre e Joinville. 20
Quadro 2. Atores entrevistados, agrupados nas 3 dinâmicas de Kingdon. 21
Quadro 3. Fatores que afetam o processo de adoção/ implementação de GpR em governos locais americanos. 38
Quadro 4. Principais fatores que impactam na *Agenda Setting* nos fluxos de Problema, Alternativas e Política. 50
Quadro 5. Influência dos Atores em cada Fluxo. 53
Quadro 6. Fatores e Atores que influenciam a ascensão do problema à agenda, nos três municípios. 111
Quadro 7. Fatores e Atores que influenciam a construção da solução, nos três municípios. 118
Quadro 8. Fatores e Atores que influenciam na dinâmica política, nos três municípios. 120
Quadro 9. Principais fatores que impactam na *Agenda Setting* nos fluxos de Problema, Alternativas e Política, nos três municípios. 125
Quadro 10. Influência dos Atores em cada fluxo, nos três municípios. 129

Lista de Abreviaturas e Siglas

BSC	Balanced Scorecard
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração
DEM	Partido Democrata
Desenville	Conselho de Desenvolvimento de Joinville
Federasul	Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul
FIERGS	Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
FNQ	Fundação Nacional para a Qualidade
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GETS	Grupo de Estudo do Terceiro Setor
GpR	Gestão para Resultados
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano – Municípios
IJ	Instituto Joinville
IMAP	Instituto Municipal de Administração Pública
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
ISO	International Organization for Standardization
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
MAPP	Método Altadir de Planejamento Popular
MBC	Movimento Brasil Competitivo
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
OP	Orçamento Participativo
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEJ	Planejamento Estratégico de Joinville
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PGQP	Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade
PMC	Prefeitura Municipal de Curitiba

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMI	Project Management Institute
PMJ	Prefeitura Municipal de Joinville
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNQ	Programa Nacional de Qualidade
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PQGF	Prêmio Qualidade do Governo Federal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (Curitiba)
SEPLAN	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Joinville)
SMGAE	Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico
SMIC	Secretaria Municipal de Indústria e Comércio

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 13
Estratégia de Pesquisa 19
2. GESTÃO PARA RESULTADOS: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL RECENTE 22
2.1. A Evolução dos Conceitos de Desempenho 23
2.2. Gestão para Resultados (GpR) 28
2.3. Um Balanço da Experiência Americana em GpR 34
3. GESTÃO PARA RESULTADOS COMO POLÍTICA PÚBLICA 39
3.1. Análise da Formação da Agenda e Alternativas: O "Multiple Streams Framework" de Kingdon 42
3.2. Os Fluxos de Problemas, Alternativas e Política 44
3.2.1. Definição do Problema 46
3.2.2. Construção de Alternativas e Soluções 47
3.2.3. Dinâmica Política 49
3.3. As "Janelas de Oportunidade" para Mudanças na Agenda 50
3.4. O Papel do Atores no Processo de Agenda Setting 51
4. A INSERÇÃO DA POLÍTICA DE GPR NA AGENDA DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS 53
4.1. Porto Alegre 56
4.1.1. A Concepção da Solução 57
4.1.2. A Definição do Problema 65
4.1.3. A Dinâmica Política 67
4.1.4. A Janela de Oportunidade 69
4.1.5. O Modelo de Gestão para Resultados 71
4.2. Curitiba 79
4.2.1. A Concepção da Solução 80
4.2.2. A Definição do Problema 86
4.2.3. A Dinâmica Política 88
4.2.4. A Janela de Oportunidade 90
4.2.5. O Modelo de Gestão para Resultados 91
4.3. Joinville 96
4.3.1. A Definição do Problema e a Concepção da Solução 96
4.3.2. A Dinâmica Política 101
4.3.3. O Afastamento do PEJ da Agenda 103
4.3.4. O Modelo de Gestão para Resultados 106
4.4. Os Casos: Similaridades e Diferenças 109
4.4.1. O Problema 109
4.4.2. A Solução 111
4.4.3. A Dinâmica Política 118
4.4.4. Policy window - As janelas de Oportunidade 122
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 124
REFERÊNCIAS 132
ANEXO 1. RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS 137

1. INTRODUÇÃO

Com o fortalecimento do papel dos governos locais, resultado dos movimentos de descentralização e redemocratização, os municípios brasileiros são cada vez mais responsabilizados pela formulação e implementação de políticas públicas que atendam efetivamente às demandas da sociedade. A geração de resultados aos cidadãos como foco da ação governamental se insere nessa discussão, como um meio para permitir um Estado mais responsivo e *accountable*[1]. Ainda, por comumente projetar a imagem de ineficiência, os governos buscam nos processos de modernização administrativa um meio de legitimar-se junto à sociedade, Segundo Julnes e Holzer (2001:694), *"(l)ike earlier management reform efforts, this emphasis on managing for results is a call for public organizations to regain the confidence of citizens who demand change"*.

Estabelecer metas torna tangível o programa do candidato e do governante e facilita o acompanhamento das ações de governo por parte da sociedade e do legislativo. Entretanto, produzir objetivos se coloca como um desafio para muitos governos. Behn (1998:31) discorre sobre a dificuldade dos políticos em estabelecerem um discurso claro, já que "as autoridades eleitas aprenderam que podem ganhar mais reconhecimento, apoio e votos sendo confusas pelo resultado que irão produzir do que sendo claras a esse respeito". Principalmente quando chegamos à época de eleições, observamos que dificilmente o candidato chega a propor metas para sua futura gestão, o que dificulta a cobrança por resultados durante o mandato. Mesmo aqueles que já estiveram no governo e concorrem à reeleição, raramente explicitam resultados visados, além do número de escolas construídas ou de postos de saúde reformados.

---

[1] A OCDE define *accountability* como sendo "[...] a obrigação daqueles que possuem determinadas responsabilidades de prestar contas e responder pelas suas ações" (OCDE, 2005b: 2). Para o CLAD (2000), a *accountability* pressupõe duas ações, ampliando o seu significado. Se de um lado, os governos e os administradores públicos devem ser responsáveis perante os cidadãos, por meio da transparência e da prestação de contas de suas ações, por outro lado, os cidadãos devem ter o direito de controlar as ações do governo e da administração pública. Para Abrucio e Loureiro (2005),

"[...] esse tema tem sido estudado em intersecção com a reforma do Estado, analisando como o aperfeiçoamento das instituições estatais pode contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho dos programas governamentais e sua maior transparência e responsabilização do poder público frente à sociedade" (Abrucio e Loureiro, 2005: 75).

De acordo com Przeworski (1998), em uma democracia representativa "[...] os cidadãos devem ser capazes de saber quem é responsável pelo que e de aplicar, em cada caso, a sanção apropriada, para que os governos com bom desempenho continuem no poder e para que os demais sejam alijados" (Przeworski, 1998:40). Ainda segundo o autor, "[...] os governos são responsabilizáveis *(accountable*), se os cidadãos têm como saber se os governos estão – ou se não estão – atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuaram a favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições". (Przeworski, 1998:61).

Uma das possibilidades de se realizar este acompanhamento contínuo é através do estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações governamentais. Wood e Watermann (1994) sugerem o modelo de *accountability* de duas vias, desenhado a partir da teoria de agente-principal, onde tanto os políticos eleitos (principal) quanto a burocracia (agente) estão sujeitos ao controle, através de um sistema de monitoramento dos resultados e impactos das políticas públicas. *"Policy monitoring is designed to promote accountability for both principals and their agents by providing an objective, systematic and continual mechanism for analyzing bureaucratic activity over time."* (Wood e Waterman, 1994: 130).

Neste contexto se inserem as abordagens de gestão pautadas pela geração de resultados mensuráveis; apesar de ser um movimento recente nos municípios, tais abordagens vem sendo crescentemente difundidas[2]. A presente dissertação tem como objeto de pesquisa a adoção da Gestão para Resultados em municípios brasileiros, considerando-a como um tema em ascensão na agenda dos governos locais. Como questão de pesquisa, busca entender os fatores e atores que influenciam a introdução destes processos. Este é um esforço analítico que visa tratar a gestão como campo de política pública, a partir do modelo teórico de *agenda setting* desenvolvida por Kingdon (2003). Para tanto, foi

[2] Como exemplo do crescente interesse dos municípios no uso de modelos de gestão, foi divulgado pelo MBC, no dia 27/01/2009, que, "Logo no primeiro mês de 2009, prefeituras de diversas cidades do Brasil procuraram o MBC para conhecer seus projetos e programas. Entre elas, Aparecida de Goiânia (GO), Salvador (BA), Curitiba (PR), Campinas (SP), Santos e Guarujá (ambas no litoral paulista). Isso denota consciência dos gestores em buscar alternativas positivas por meio de uma boa administração dos recursos e, assim, cumprir com suas promessas e melhorar a vida da sociedade" (2009: o ano da bandeira da gestão pública, Notícias do MBC, 27/01/2009).

desenvolvida uma estratégia de pesquisa de estudo de casos múltiplos, que combina entrevistas e análise documental, e será detalhada na seção seguinte.

A princípio, identificaram-se três municípios onde a política de mensuração de desempenho é tida como um tema central de governo e adotada na administração como um todo, e não isoladamente em um órgão ou secretaria. São eles Porto Alegre, Curitiba, Joinville. Ao longo da pesquisa, dois outros casos foram mencionados por entrevistados, Vitória e Sorocaba. Dentre o universo de mais de 5 mil municípios no país, estes certamente não são os únicos a se pautarem pelo enfoque em resultados. No entanto, não sendo objetivo de pesquisa a identificação ou análise exaustiva de todas as experiências em curso no Brasil, optou-se por escolher casos de maior visibilidade, que de alguma forma, estão entre os mais avançados no processo de comunicação da metodologia de gestão, seja através da troca de experiências com outros municípios, ou ainda por artigos publicados. Para a dissertação foram escolhidos os casos de Porto Alegre, Curitiba e Joinville pela maior disponibilidade de material e facilidade de acesso aos entrevistados.

É importante salientar que, com exceção à Curitiba, são casos relativamente novos, dado o tempo de maturação necessário para a implementação de um processo de mudança tão amplo como os propostos pelos governos ou organizações da sociedade civil. Curitiba, com uma experiência mais consolidada, adota o processo de planejamento estratégico e mensuração de resultados desde 1997. Porto Alegre inicia este processo em 2005, e conta com pouco menos de quatro anos de experiência. Joinville possui uma particularidade em relação aos demais casos, por ter sido um processo que entrou na agenda decisória de governo em 2003, com ampla divulgação e participação da comunidade local, porém foi esvaziado após algum tempo, pelas dificuldades técnicas e conflitos políticos encontrados durante sua implementação.

Desta forma, esta é ainda uma primeira tentativa de sistematizar atores e fatores que levam os governos locais a empreender a modernização de gestão. É um tema ainda pouco estudado no Brasil e que requer pesquisa empírica para debaterem-se os resultados do processo. Ainda, a pouca literatura existente é focada na análise dos modelos e ferramentas de gestão utilizadas e não traz uma análise da política pública de

gestão, a partir de suas abordagens teóricas. É esta lacuna, portanto, que este trabalho pretende ajudar a preencher.

Como o problema de pesquisa está relacionado à formulação da política pública de gestão e sua inserção na agenda decisória de governo, procura-se compreender como o processo adquire centralidade utilizando-se o modelo teórico de formação da agenda governamental: o *multiple streams framework* proposto por Kingdon (2003). Entende-se que o processo de formulação de tais políticas de gestão não é linear nem seqüencial. Tampouco se acredita que haja uma impecável seqüência onde os problemas são identificados, as soluções são propostas para dar conta destes problemas e, em seguida, são implementados (Sabatier, 1999). O processo de formulação da política de GpR, assim como em outros campos da política pública, ocorre em dinâmicas independentes – o reconhecimento de um problema, a formulação de soluções (*policy*) e a política (*politics*), com a atuação de atores específicos em cada fluxo e seus respectivos contextos, que ocasionalmente convergem em janelas de oportunidade (*windows of opportunities*) pela atuação de empreendedores de políticas (Kingdon, 2003).

No Brasil, o tema inicialmente ganha centralidade na agenda durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), na segunda metade da década de 1990, quando é criado um ministério específico para realizar reformas administrativas, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O então ministro Bresser Pereira inicia um movimento de modernização do Estado, a partir dos exemplos adotados pelos países pioneiros nas reformas, como Nova Zelândia, Inglaterra e Estados Unidos. Mais recentemente, em parte pela difusão das idéias de gestão trazidas pela Reforma Bresser, iniciativas semelhantes ao "Choque de Gestão" do Estado de Minas Gerais estão se disseminando por outros estados[3] da federação, incentivados por entidades empresariais como Movimento Brasil Competitivo (MBC) e outras organizações de empresários e da sociedade civil, mas também por iniciativa dos próprios governos.

[3] De acordo com o divulgado no *site* do Movimento Brasil Competitivo (MBC), atualmente são 11 Estados que iniciaram programas de modernização na gestão. Rio Grande do Sul, Sergipe, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso, Pernambuco, Alagoas, Goiás e no Distrito Federal

É importante ressaltar que este tema está associado a um movimento maior, iniciado nos países anglo-saxões e atualmente difundido por inúmeros países, denominado Nova Gestão Pública (NGP). A NGP é uma expressão utilizada regularmente por acadêmicos e profissionais da área para se referir aos modelos e tendências da administração pública que emergiram nas últimas duas décadas e que questionam o paradigma burocrático vigente até então. A lógica racional-legal orientada pela centralização, hierarquização das funções, impessoalidade e controle rígido das ações e procedimentos administrativos tornou-se incompatível com o novo contexto político e econômico que se moldava nas últimas décadas do século XX.

O movimento da NGP, principalmente em suas primeiras etapas, inspirava-se em constatações já desenvolvidas por organizações privadas, em que o objetivo a ser perseguido – a maximização do retorno financeiro – não mais era alcançado a partir apenas do controle passo a passo de seus procedimentos; a flexibilização das normas e a adequação à nova dinâmica faziam-se necessárias. No que tange aos objetivos do Estado, apesar de estes seguirem sendo alvo de discussão, intensifica-se o discurso em torno da necessidade de fortalecer os mecanismos de *accountability*, de ampliar a transparência da administração pública e a aumentar a efetividade de suas políticas, em um contexto de recursos escassos e de aumento da demanda por serviços públicos de qualidade. Mark Moore discorre sobre o conceito de valor público para o governo, como principal objetivo a ser perseguido pelos dirigentes públicos em sua atuação,

> "Sob esse prisma, os gerentes públicos [...] tratam de descobrir, definir e produzir valor público. Em vez de simplesmente inventar meios para alcançar os objetivos estabelecidos, [...] os gerentes públicos se tornam importantes inovadores, mudando o que fazem, as organizações públicas e a forma como o fazem." (Moore, 2002:45)

As reformas administrativas sob o paradigma da Nova Gestão Pública são fundamentais para disseminar a gestão orientada a resultados, mas sua origem é anterior, e remete ao movimento de mensuração da eficiência dos serviços públicos, iniciado nos governos locais americanos. Nos Estados Unidos, os *Bureaus of Efficiency* municipais são criados a partir de 1912 e há estudos do início da década de 1940, que já avaliam a forma na qual o desempenho é mensurado e reportado nos municípios (Usher e Coria, 1981). Em um primeiro momento, o conceito de desempenho público traz o viés da eficiência econômica – fazer mais com menos – assim como na primeira onda de reformas da NGP. Com o tempo, a eficiência econômica prova-se insuficiente para o bom

desempenho de um governo, e passa a agregar questões como qualidade dos serviços, transparência, accountability, participação política, equidade e justiça que antes eram ausentes do debate (Abrucio, 2008).

Por estar de certa forma vinculada aos movimentos de Estado mínimo promovidos pelos Governos Thatcher e Reagan em meados da década de 1980, com a crença de que o "setor privado possuía o modelo ideal de gestão", além da "devolução de atividades governamentais à iniciativa privada [...] e constantes tentativas de reduzir o gasto público" (Abrucio, 2008:177, 178), estas iniciativas são muitas vezes consideradas neo-liberais por definição. No entanto, mesmo em países que não promoveram reformas administrativas de forma sistemática, utilizam alguma forma de *performance management* em sua gestão. Segundo Bouckaert e Halligan, (2008:i), *"[c]ountries that declared opposition to NPM* [New Public Management] *a decade ago have now succumbed to the use of performance for at least some purposes*". Isto mostra que, apesar de relacionado aos movimentos de reforma administrativas de NGP, atualmente a GpR começa a seguir uma trajetória autônoma. Segundo Bouckaert e Halligan, (2008:13), "*managing performance forms the core of public management [...]. It is not possible to envisage management in the public sector without due regard to the pursuit of results and the measurement of performance."*

A presente dissertação está estruturada de forma a analisar a inserção da política de gestão para resultados na agenda dos municípios de Curitiba, Porto Alegre e Joinville. Após este capítulo introdutório, o capítulo seguinte traz a conceituação de gestão para resultados, com as diferentes perspectivas sobre o tema e a experiência internacional recente, enfatizando o caso dos governos locais americanos, pioneiros na adoção de políticas de mensuração de desempenho e na busca pela eficiência. Considerando a gestão pública como campo de política pública, o terceiro capítulo será dedicado a uma revisão da literatura sobre a formação da agenda governamental de Kingdon (2003), assim como abordagens críticas acerca do modelo proposto pelo autor, com o objetivo de utilizá-lo para a análise dos casos brasileiros selecionados. Em seguida, no quarto capítulo, as três dinâmicas de Kingdon – identificação de problemas, construção de soluções e momento político – serão empregadas para a análise dos casos de Porto Alegre, Joinville e Curitiba, com o objetivo de identificar os fatores – atores e contexto – que permitiram a emergência do tema de GpR na agenda. Este capítulo também

aborda as similaridades e diferenças entre os três casos, no que tange às diferentes dinâmicas e à abertura das janelas de oportunidade. O capítulo 5 traz a síntese dos capítulos anteriores, as conclusões do trabalho e as principais implicações para o debate.

Estratégia de Pesquisa

Por ser ainda um assunto relativamente novo na agenda dos municípios, e mais ainda na literatura acadêmica do país, esta será uma pesquisa de caráter exploratório, sem a pretensão de esgotar o tema, com o objetivo de observar algumas das situações existentes, para ao final levantar indagações sobre variáveis e atores que influenciam este processo nos governos locais. Optou-se, portanto, pela metodologia qualitativa de múltiplos estudos de caso, em uma seleção de municípios onde esta prática foi identificada, com o objetivo de aprofundar e dar especificidade à pesquisa, mas sem a pretensão de criar generalizações além dos casos estudados. O interesse de pesquisa está exatamente na diversidade apresentada pelos casos.

Como mencionado na seção anterior, por ser um processo em plena difusão é bem possível que existam outros casos onde a GpR esteja sendo adotada. Contudo, os três casos aqui analisados foram considerados suficientes para explorar a multiplicidade de variáveis intervenientes, dada a diversidade neles encontrada em termos de formação da agenda e adoção da GpR.

Para os capítulos 2 e 3, adotou-se a abordagem de revisão da literatura sobre o tema. Já no capítulo 4, que trata da análise dos três municípios, dada a limitação da literatura acadêmica, tanto entrevistas quanto pesquisa documental se fizeram necessárias. Recorreu-se a periódicos de circulação nacional e local, além de documentos (como Planos Plurianuais e Planos de Governo) e *sites* institucionais e governamentais, sendo o período de análise delimitado entre o período inicial de adoção da GpR até os dias de hoje. Paralelamente, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, com alguns dos atores-chave no processo, tendo como base as variáveis previamente identificadas na literatura. Participou-se também como ouvinte em algumas reuniões estratégicas e seminários, de avaliação do modelo de gestão adotado, realizadas entre os atores-chave do processo, e detalhadas no Anexo 1. O Quadro 1 relaciona todos os atores que

influenciam o processo em cada um dos casos, conforme informações trianguladas, coletadas durante as entrevistas e aprofundamento dos casos.

Quadro 1. Relação de Atores que exercem influência nos Casos de Curitiba, Porto Alegre e Joinville.

Atores →	***Empreendedor Políticas***	***Grupos de Interesse***	***Político***	***Burocratas/ Técnicos***	***Legislativo***
Curitiba	- Presidente do IMAP	Não participam do processo	- Prefeito (*) - Presidente do IMAP	-Diretora do IMAP; -Assessora da SEPLAN	Não participam do processo.
Joinville	- Ex-Presidente do IJ; -Coordenadora da SEPLAN.	-Conselho do IJ (*)	- Ex-Prefeito(*)	-Coordenadora da SEPLAN; -Participantes do Processo.	Presidente da Câmara de Vereadores.
Porto Alegre	- Presidente do MBC (*) - Secretário Executivo do PGQP.	- Secretário Executivo do PGQP	- Prefeito (*) - Secretário da SMGAE; - Secretário Executivo do PGQP.	- Gerente de Programa; - Coordenadora da SMGAE.	Não participam do processo.

(*) Atores não entrevistados.

Fonte: Elaborado pela autora. Baseado em Kingdon (2003).

Apesar de não ter sido possível entrevistar todos os participantes relacionados no Quadro 1, por nos encontrarmos em período de eleições municipais à época das entrevistas, houve a preocupação de mapear os três fluxos de Kingdon (2003) – Problemas, Alternativas e Política – através das entrevistas realizadas, conforme se pode observar no Quadro 2 e no Anexo 1. Reconhece-se que o fato de não entrevistar todos os participantes no processo coloca uma limitação à pesquisa, pois as perspectivas de tais atores não foram consideradas nas análises.

Quadro 2. Atores entrevistados, agrupados nas 3 dinâmicas de Kingdon.

Fluxos →	*Especificação de Alternativas (Solução)*	*Identificação do Problema*	*Política*
Curitiba	- Presidente do IMAP (Instituto Municipal de Administração Pública); - Diretora do IMAP; - Assessora Técnica da SEPLAN (Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação).	- Presidente do IMAP; - Diretora do IMAP; - Assessora Técnica da SEPLAN.	- Presidente do IMAP;
Joinville	- Ex-Presidentes do IJ (Instituto Joinville); - Participantes do Processo; - Coordenadora da SEPLAN (Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão)	- Ex-Presidentes do IJ; - Participantes do Processo;	- Ex-Presidentes do IJ; - Presidente da Câmara de Vereadores.
Porto Alegre	- Secretário da SMGAE (Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico); - Secretário Executivo do PGQP (Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade); - Coordenadora SMGAE; - Gerente de Programa.	- Secretário da SMGAE; - Secretário Executivo do PGQP.	- Secretário da SMGAE; - Secretário Executivo do PGQP.

Fonte: Elaborado pela autora. Baseado em Kingdon (2003).

Outra limitação desta pesquisa resulta do fato de se ter utilizado um único modelo, o de Kingdon, como a principal teoria para análise dos casos. Porém, a abordagem do *multiple streams framework* vem sendo amplamente utilizada para as análises de introdução de políticas públicas na agenda de governos[4] e, mesmo com suas limitações, se mostra um modelo adequado para sistematizar atores, fatores e contextos que favorecem a entrada de novos assuntos na agenda governamental e decisória; é portanto convergente com o objetivo principal deste trabalho.

[4] A abordagem de "Multiple Streams" desenvolvida por Kingdon recebe cerca de oitenta citações anuais no Social Science Citation Index (Sabatier, 1999).

2. GESTÃO PARA RESULTADOS: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL RECENTE

A GpR tem se mostrado uma tendência crescente na administração pública – "*long-term trends now appear to support the ascendancy of performance ideas as a dominant force in public management"* (Bouckaert e Halligan, 2008:i). A orientação para resultados tem suas origens na administração privada e seu uso é disseminado no setor público com o movimento de reformas administrativas pautadas pela Nova Gestão Pública. Por mais que seus benefícios sejam questionados, pela falta de adaptação à realidade do setor público (*institutional fit*), por suas raízes positivistas e pelas conseqüências não-intencionais de sua adoção, o modelo se tornou uma das partes centrais da agenda de reformas administrativas e vem sendo adotado como uma forma de atingir melhores níveis de *accountability*, responsividade e qualidade, (Barzelay, 2005; Bouckaert e Halligan, 2008; Behn, 1998; Hood e Peters, 2004). Como esta dissertação analisa a introdução de políticas de GpR em alguns municípios brasileiros, este capítulo tem o objetivo de contextualizar o tema e trata de uma breve conceituação do termo empregado, já que o foco do trabalho não está na avaliação do modelo adotado, mas sim na formação da agenda.

Este capítulo está dividido em três módulos. Antes de partirmos para definições e conceitos de GpR, é importante trazer a evolução das idéias de base deste movimento, pois o que se entende como resultado a ser alcançado – ou eficiência e desempenho dos governos – evolui sob os mesmos paradigmas que pautaram a NGP. O primeiro módulo trata, portanto, da evolução nos conceitos de eficiência, desde as primeiras iniciativas de NGP até os dias de hoje. Em seguida, serão explorados os atuais debates e as limitações da abordagem de GpR. No terceira módulo, a experiência dos governos locais americanos com o uso da metodologia será descrita, com enfoque nas motivações para a adoção pioneira. Este capítulo servirá de base para levantar alguns fatores que possivelmente estejam relacionados à adoção de GpR nos municípios brasileiros. Adicionalmente, mesmo não sendo o enfoque da pesquisa, a literatura de GpR será utilizada a sistematizar variáveis para a análise, dos modelos adotados em Porto Alegre, Joinville e Curitiba.

2.1. A Evolução dos Conceitos de Desempenho

O modelo de administração pautado pela NGP surge como uma das alternativas para que o Estado se torne apto a responder aos seus cidadãos e a concorrer em um mundo de rápidas mudanças e alta volatilidade como o contemporâneo. Diversos países desenvolvidos adotaram a NGP com forma de gerir suas 'burocracias' e atingir melhor desempenho e *accountability*, com mecanismos de flexibilização da gestão – incluindo a flexibilização institucional e funcional, a orientação para a qualidade dos serviços e prioridade às demandas do cidadão, a profissionalização dos gestores públicos e a criação de instrumentos de coordenação (Abrucio, 1998).

Inicialmente implantadas em meio a um contexto de crise fiscal, em países como Inglaterra na era Thatcher e Estados Unidos no Governo Reagan, seguidos por outros países na Europa e Oceania, as experiências de reforma do Estado trazem inicialmente uma visão fortemente fiscal e orçamentária. No entanto, com o amadurecimento do processo, acabam por incorporar outros enfoques como a ênfase no papel do cidadão, a orientação para a melhoria do serviço público e a ampliação da *accountability* como forma de fortalecer a legitimidade dos governos (Pollitt e Boukaert, 2000). As experiências observadas empiricamente servem de pano de fundo para delinear os conceitos de NGP, que começam a surgir na literatura em 1990 e evoluem junto com os processos de reforma administrativa, muitas vezes contraditórias, abrangendo desde os movimentos de Estado mínimo, até os movimentos de reconstrução do Estado.

Essa transformação nos conceitos é bem observada por Hood e Peters (2004), que traçam um panorama da literatura de NGP, dividindo-a em três grandes fases, ou 'eras de NGP'. A princípio, com uma proposta normativa, a literatura se limitou a descrever as experiências, muitas vezes do ponto de vista do próprio governo. A agenda à época era dominada pelo gerencialismo, no contexto do Estado mínimo e do *public choice* – a '*New Right agenda*' – seguindo a estrutura preconizada pela OCDE e Banco Mundial. A literatura aponta alguns avanços em uma segunda era de reformas – "*more awareness developed of cross-national differences on public management reform, with differences being noted between what were perceived as the international 'movers and shakers'*", (Hood e Peters, 2004:2). Na fase atual, a chamada *"middle age*" da NPG, por Hood e Peters (2004), inicia-se ao final da década de 1990, com uma visão mais aprofundada e

amadurecida do processo e pode-se afirmar que a teoria da NGP inicia sua consolidação.

A seguir essas três fases da NGP serão analisadas, particularmente para entender a evolução nos conceitos de eficiência dominantes em cada fase.

A Primeira Era de NGP – o "Estado Eficiente".

O primeiro movimento de reforma pós-burocrática é fortemente influenciado pelos teóricos da escolha racional. Pautada por uma visão primordialmente econômico-financeira, a onda de reformas foi motivada em grande parte pela crise econômica mundial, entre 1970-80, e conseqüente crise fiscal dos Estados burocráticos cada vez maiores em tamanho, custo e em funções.

A crise pode ser considerada o gatilho para uma rediscussão do papel do Estado de caráter mais ideológico-político. Considerado pouco eficiente e de alto custo, em parte devido ao modelo burocrático altamente hierarquizado e especializado, atado às normas e distante do cidadão, em parte devido ao custoso *Welfare State* existente em maior medida nos contextos europeu e norte-americano (que foi crescendo em grupos beneficiários), o Estado começou a ser considerado ineficiente e um 'peso' ao desenvolvimento de alguns países. Ou seja, o Estado passou a ser visto como problema, um entrave ao desenvolvimento dos países (Evans, 1993).

A crise fiscal fortaleceu coalizões contrárias ao *Welfare State*, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, permitindo que políticas pró-mercado ganhassem força e fossem iniciadas reformas de redução do Estado em tamanho e funções, na busca pela eficiência e redução de despesas, ou '*doing more with less*'. O fenômeno da busca pela eficiência econômica, através de privatizações e redução das funções públicas é um reflexo do pensamento político-econômico reinante à época.

Segundo Pollit e Boukaert (2002), este processo de reforma não trouxe resultados significativos de redução da máquina pública, de despesas ou no número de servidores, mas trouxe a cultura da eficiência para a administração e a noção de custo dos serviços públicos.

A Segunda Era de NGP – O "Gerencialismo".

Nessa linha, os movimentos de reforma e os conceitos de NGP agregam soluções organizacionais advindas das empresas, a partir do pensamento de que qualquer organização é uma burocracia, seja ela pública ou privada. Ferramentas de *Total Quality Management* (TQM), governo eletrônico, gestão por programas e visão do cidadão como cliente são implantadas, com uma percepção puramente organizacional do que seriam os problemas de eficiência da burocracia pública. Este movimento inicia-se na década de 1990, e torna-se popular com a difusão dos conceitos de "*Reinventing Governmen*t"[5].

A popularização da mensuração de desempenho se dá igualmente nesta época, "*if there is a single theme that characterizes the public sector in the 1990s, it is the demand for performance. A mantra has emerged in this decade, heard at all levels of government, that calls for documentation of performance and explicit outcomes of government action."* (Radin, 2000:168, apud Bouckaert e Halligan, 2008:12).

No entanto, a implementação de uma reforma é de fato política, uma vez que a "administração não é só uma questão de eficiência e regras racionais; mas envolve inerentemente escolhas políticas, ou ao menos dependentes de como se comportam as autoridades eleitas." (Behn, 1998:17). Em 1951, Sayre, discorrendo sobre os valores da administração pública americana, enfatiza seu caráter político: "*our values, in one context, have moved from a stress upon the managerial techniques of organization and management to an emphasis upon the broad sweep of public policy – its formulation, its evolution, its execution",* (Sayre, 1951: 04).

Uma das principais críticas a este modelo – o *managerialism* ou gerencialismo – vem da visão 'despolitizada' e tecnicista da administração pública, entendendo o Estado como uma empresa e, portanto, deixando de lado conceitos como justiça e equidade que devem ser temas recorrentes, mas que não são mensuráveis. Pollitt e Bouckaert (2002) ilustram a dificuldade de separação de abordagens puramente técnicas de valores e ideologias, ou de seu caráter político. Por ser o discurso de eficiência e eficácia

[5] Livro publicado em 1993, por Osborne e Gaebler, relatando as experiências de inovações em gestão nos governos locais americanos. É um dos primeiros livros do gênero, foi considerado um "best seller" e inspirou diversos movimentos de reforma subseqüentes.

basicamente tecnicista e consensuado, muitas vezes este "se apresenta imerso em um linguajar técnico que esconde o seu potencial conflitivo" (Abrucio, 2006). "Na gestão pública estão em jogo valores como equidade e justiça, que não podem ser medidos ou avaliados por intermédio dos conceitos do *managerialism* puro" (Mayordomo, *apud* Abrucio, 2006:185).

Essa fase também é marcada pelo surgimento de alguns estudos comparados entre os países que avançavam no processo de reforma. Alguns exemplos incluem o livro publicado em 1995, *"Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy",* de Donald Savoie*,* que compara os processos de racionalização do governo, redução de seu escopo e aumento da eficiência do estado na Grã Bretanha, Estados Unidos e Canadá, ou ainda o artigo de Peter Aucoin, publicado em 1995, *"The New Public Management: Canadá in Comparative Pespective"*. Esses trabalhos ajudaram na formação de um pensamento de NGP, identificando pontos comuns e variações nos processos de reforma (Hood e Peters, 2004).

A Terceira Era de NGP – O "Estado *Accountable* ".

Na terceira era, os conceitos de NGP começam a ser consolidados. Hood batiza essa fase como "*the middle aging of New Public Management*", (Hood, 2004: 01). Contextualmente, nessa fase passa-se a rediscutir o papel do Estado, entendido como essencial para a manutenção dos processos democráticos e até mesmo para estimular o desenvolvimento de forma econômica, social e ambientalmente sustentável. A idéia de Estado como solução começa a sobrepor a visão do Estado como problema. Com essa nova visão de Estado, novos desafios são postos, e as reformas administrativas visam exatamente organizar o Estado para dar conta de tais desafios. Ao contrário da linha de pensamento da escolha racional, que visava à redução do Estado ao mínimo, busca-se reconstruí-lo, propondo mudanças institucionais mais consistentes. Segundo o CLAD, "(d)epois de algum tempo, constatou-se que a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução" (CLAD, 1999: 123).

O modelo de NGP dessa fase propõe a combinação entre a flexibilização da gestão burocrática e o aumento da *accountability* na administração pública (Abrucio, 2008:5). Nesta fase, a visão da organização pública como uma entidade política é agregada à visão tecnocrática – as escolhas políticas devem ser levadas em consideração, inclusive

como mecanismo para manutenção da democracia. Para tanto, ainda segundo Abrucio (2008), três mecanismos são essenciais: (a) a orientação a resultados na administração pública (foco no desempenho); (b) contratualização não somente perante as estruturas estatais, mas também com relação aos entes públicos não-estatais; (c) fortalecimento de mecanismos institucionais de controle.

Em pesquisa publicada pela OCDE em 2005, realizada entre os países membros, identifica-se uma tendência à adoção dos seguintes mecanismos: "*open government; performance;* accountability *and control; restructuring organisations; the use of market-type mechanisms; and public employment/civil service*", (OCDE, 2005: 14; grifos meus). Segundo a OCDE, apesar da tendência em se adotar esses mecanismos, a natureza e grau de implementação dos instrumentos variava entre os países estudados. Alguns instrumentos eram usados como fatores de mudança, alguns eram apenas conseqüências de mudanças, mas estava claro que a melhoria no desempenho era o principal objetivo dessas interferências. O uso de mecanismos de mercado também passa a ser difundido de forma mais coerente, diferentemente do que ocorreu na primeira fase de NGP. (OCDE, 2005).

Apesar da promessa de atacar os males da 'burocracia clássica', a NGP tornou-se alvo de críticas aos processos de reforma administrativa nos marcos da NGP. Pollitt e Bouckaert (2000) realizaram um amplo estudo comparando os processos de reforma nos "*first movers*", e constataram que muitas das iniciativas anunciadas não passaram da retórica,

> "*Reform-watching in public management can be a sobering pastime. The gaps between rhetoric and actions and between the view from the top and the experience at the grassroots are frequently so wide as to provoke skepticism or – according to the taste – cynicism. The pace of underlying, embedded achievements tends to be so much slower than the helter-skelter cascade of new announcements and initiatives*[...]". (Pollitt e Bouckaert, 2000:188-89).

Pollit e Bouckaert também criticam as reformas de NGP por enfatizar mais sua formulação do que sua implementação e menos ainda a avaliação de seus resultados. Se, por um lado, em teoria, a motivação das reformas da NGP está fortemente ligada à melhoria do desempenho dos governos, por outro, os autores enxergam um paradoxo ao constatar que, "na prática, os passos dados para verificar se realmente houve melhoria

no desempenho foram quase sempre 'muito pequenos, muito atrasados" (2002:22). Mesmo assim, os países seguem a implementação de reformas, "*the international reform movement has not needed results to fuel its onward march*" (Pollit e Bouckaert, 2004: 132).

Segundo Bouckaert e Halligan (2008), a mesma lógica pode ser ampliada aos movimentos de *performance management*. Entretanto, mesmo países inicialmente contrários às reformas administrativas, hoje adotam GpR de alguma forma (Bouckaert e Halligan, 2008). Entre os países da OCDE, 50% declaram ter um modelo de gestão para resultados, em pesquisa realizada em 2005 (OCDE, 2005). A próxima seção deste capítulo tratará de conceituar o que se entende por GpR e sumarizar os principais debates sobre o tema.

2.2. Gestão para Resultados (GpR)

Como observado na seção anterior, o conceito de eficiência – e conseqüentemente o que se entende por desempenho e resultados – tem se transformado ao logo do tempo. O entendimento desses conceitos é de suma importância, já que muitas das críticas a este modelo vêm da complexidade em se definir quais são os resultados desejados para o setor público e a quem esses resultados irão atingir. Definir resultados para o Estado passa por questionamentos quanto ao seu papel, pela definição de estratégias coerentes para atingir o resultado desejado e, uma vez definido, determinar o que e como esse resultado será mensurado. Abrange, portanto, uma análise profunda das estratégias de governo, para que as ações dos diferentes agentes governamentais passem a ser dirigidas a objetivos preestabelecidos.

Este movimento de gestão para resultados, ou *performance management* é distinto do simples fato de se mensurarem e acompanharem indicadores no setor público, denominado de *performance measurement*. *"Measuring performance is systematically collecting data by observing and registering performance related issues for some performance related issue"*, (Bouckaert e Halligan, 2008:26). É certo que tais conceitos estão relacionados, já que um governo onde não se tem a cultura de mensurar indicadores de desempenho dificilmente conseguirá direcionar suas ações a resultados

acordados previamente – e muitas vezes contratualizados – com os dirigentes públicos, com a burocracia e com a sociedade. No entanto, muitos dos governos que se dizem adeptos deste modelo de gestão utilizam apenas a medição de desempenho como prática. Bouckaert e Halligan (2008) afirmam que são muitos os fatores para a adoção da GpR em sua plenitude – *"[s]everal factors – institutional, cultural and administrative tradition – assist in accounting for levels of commitment to performance management."* (Bouckaert e Halligan, 2008: 4)

Os conceitos de GpR começam a ser consolidados somente em estudos mais recentes. Por ser um campo aplicado, muito da literatura é baseada em observações empíricas e constitui-se de *policy reccomendations*, por isso sua característica normativa. Suas origens remetem à administração por *performance*, baseados nos movimentos de mensuração de desempenho no início do século XX, principalmente nos Estados Unidos. Em uma segunda fase, este movimento se internacionaliza e agrega experiências de outros países. Na fase atual, como já explicitado, os resultados a serem alcançados direcionam as ações das organizações, e a adoção da GpR se torna uma tendência nas reformas administrativas recentes. O bordão "não se pode gerenciar aquilo que não se pode medir" se torna comum na administração pública, (Bouckaert e Halligan, 2008).

Uma definição ampla de seu significado foi descrita por Pollit e Bouckaert (2004), como a alocação de responsabilidade pelo desempenho de um sistema, com accountability por seus resultados. O CLAD (2007) conceitua a GpR como "*un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia e efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones"*, (CLAD: 2007, 17).

De acordo com Bouckaert e Halligan (2008), a gestão para resultados não pode ser considerada de forma isolada do sistema administrativo. O conceito de gestão para resultados deve perpassar todas as ações de governo, é implantado de forma ampla para direcionar a estratégia governamental como um todo. Segundo o CLAD (2007), a GpR é uma "*herramienta cultural, conceptual y operativa que se orienta a priorizar el*

resultado en todas las acciones, y capacita para conseguir la optimización del desempeño gubernamental (…) se trata de un *ejercicio de dirección de los organismos públicos"*, (CLAD, 2007: 13, grifos meus). Como veremos adiante, nos casos brasileiros estudados, as iniciativas de gestão para resultados são invariavelmente precedidas por processos de planejamento estratégico.

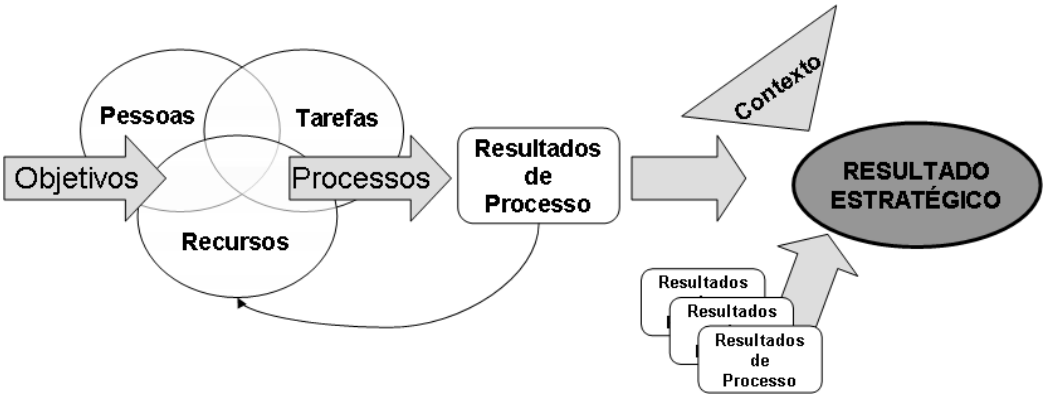
Com o objetivo de definir o 'tipo ideal' de GPR, baseado em observação empírica e análise da teoria, Bouckaert e Halligan (2008) descrevem os mecanismos característicos de GPR como sendo uma combinação dos seguintes fatores: (a) os indicadores financeiros são relacionados a outros não-financeiros, de desempenho das ações governamentais; (b) o direcionamento e controle passam de uma perspectiva ex-ante, de procedimentos, para ex-post, de resultados; (c) novas interações são formadas, tanto intra-organizacionais, quanto da organização com o ambiente em que atua; (d) os objetivos da organização são desdobrados até o nível dos servidores, todos conhecem sua contribuição para atingir os resultados desejados. Ainda, no ponto de vista da OCDE (2005), o processo agrega as seguintes características: (e) o desempenho desejado e metas são determinados; (f) os gestores têm flexibilidade para atingi-los; (g) o desempenho é mensurado e comunicado; (h) as decisões sobre financiamento e estruturação de projetos, e recompensas/ penalidades são tomadas baseadas nas informações apresentadas.

Um dos pontos mais importantes na lógica da orientação por resultados diz respeito à forma de controle. Os resultados passam a ser monitorados do *input* (recursos) para o *output* (resultados de processo/ produto) e *outcome* (impactos estratégicos). O foco central é na obtenção de resultados de impacto, o que gera necessariamente uma adequação na estrutura organizacional, mesmo que de forma virtual, uma vez que estes não são obtidos por uma única organização.

> "Output is never an end to itself for the public sector. Output is not an end in itself if the subsequent intermediate and ultimate effects or outcomes are a central focus. Since effects or outcomes are realized by a range, a chain or a network of organizations, public sector performance management systems should not be organized at the individual organization (micro) level, but also at the level of a policy field (e.g. education, health, environment, security)", (Bouckaert e Halligan, 2008:21)

Como se pode observar na Ilustração 1 a seguir, o resultado de impacto é a soma dos diversos resultados de processos - que nada mais são que as hipóteses por detrás da estratégia traçada -, influenciados pelo meio em que atuam. Por exemplo, vamos supor que o resultado estratégico desejado por um governo seja reduzir a desigualdade social. Os processos – ou hipóteses - que dão suporte a essa estratégia podem ser políticas públicas de transferência de renda, de capacitação para o mercado de trabalho, apoio através de microcrédito, entre outros. Os *outputs* mensurados serão os resultados de cada um desses programas. A hipótese estratégica é de que a soma desses processos levarão à redução da desigualdade social, que no fim é o resultado de impacto (*outcome*) pelo qual o governo será cobrado, e que será igualmente mensurado. Certamente esses modelos e seqüências não são lineares e existem desconexões no processo. São baseados em uma lógica racional de causa-e-efeito que nem sempre se comprova como verdadeira. Igualmente, impactos externos, como a atual crise econômica, trazem conseqüências severas aos resultados dos indicadores. No entanto, com o monitoramento contínuo, novas abordagens podem ser adotadas para minimizar seus efeitos.

Ilustração 1. O processo de Gestão para Resultados.



Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de CLAD (2007).

Vale ressaltar que, o foco na performance pode gerar uma série de disfuncionalidades organizacionais, já amplamente pesquisadas. A gestão para resultados afeta o comportamento das pessoas, suas responsabilidades e a hierarquia tradicional. Como conseqüência, são geradas tensões, contradições e paradoxos na organização.

> *"From a measurement point of view Performance Management has a technically sound, functional and legitimate measurement system that spans from input through output, to outcome. Since there is a focus*

> *on program effectiveness there is also a depth of measurement that includes the micro and meso level. Because of the focus on functionality – it is management for performance – there is an explicit concern for potential dysfunctionalities or even pathologies."* (Bouckaert e Halligan, 2008: 125)

São diversos os desafios para implementação desta lógica em organizações públicas (OCDE, 2005; Council of Europe, 2005; Bouckaert e Halligan, 2008; Hood e Peters, 2004; Trosa, 2001). Inicialmente, há falta de visão estratégica e pouco consenso sobre a missão e principais objetivos estratégicos a serem perseguidos pelas organizações, já que os múltiplos atores internos e externos ao governo disputam diferentes agendas. "O problema do gerenciamento por objetivos é um dos mais difíceis da gestão atual, porque ele expressa todas as contradições de fundo entre o papel do governo e o dos funcionários, especialmente o da capacidade de esclarecer os objetivos a priori e de uma descentralização de responsabilidades para os funcionários, que tem sido mais retórica do que real", (Trosa, 2001: 87).

Outros desafios apontados dizem respeito ao estabelecimento de indicadores e metas. A relação causal entre as ações tomadas e os resultados alcançados nem sempre é clara, já que o tempo entre a implantação de uma política e a coleta de resultados pode ser longo. "Os resultados das políticas de governo não são facilmente mensuráveis, e nem a um curto espaço de tempo", (Hood e Peters, 2004). Ainda, estabelecer uma sistemática de coleta de dados pode ser complexo e caro, o que torna questionável o custo-benefício dos indicadores a curto e médio prazos. A escolha de quais indicadores devem ser utilizados para mensurar as políticas de governo é outro ponto de controvérsia. Os indicadores representam o foco que irá se estabelecer em determinada política, e precisam ser em menor número possível, para possibilitar comunicação e engajamento. Para tanto, é necessária uma clareza de objetivos que nem sempre existe. Estabelecer metas de desempenho também é algo que se deve fazer com um cuidadoso balanceamento, de forma a motivar a ação, mas não a ponto de gerar um comportamento inadequado dos servidores, relacionado ao alcance da meta a qualquer custo. O debate intenso a respeito da validade em se instituir remuneração por desempenho no setor público vem, em parte, por este receio.

O engajamento da liderança é outro ponto crítico no processo (Trosa, 2001). A adoção da gestão para resultados requer mudanças de atitude dos atores-chave, sejam eles

políticos, burocratas, o poder Legislativo ou a própria sociedade. Os atores devem estar comprometidos com o processo de planejamento e com os resultados a serem alcançados. Além disso, tanto gestores quanto servidores devem ser capazes de aceitar resultados negativos, aprender com os erros e redirecionar suas ações e suas estratégias, caso necessário. Divulgar resultados negativos pode ter um impacto considerável na imagem do governo. Instituições públicas que adotam o modelo muitas vezes resistem em torná-lo transparente ao público externo, ou tendem a divulgar apenas os resultados positivos, por receio de situações políticas desfavoráveis (Bouckaert e Halligan, 2008).

O uso das informações para tomada de decisão representa um desafio corrente a este modelo (OCDE, 2005). As informações geradas pelos sistemas de monitoramento devem ter utilidade e, preferencialmente, serem utilizadas para auxiliar o processo decisório e a avaliação das ações do governo. No entanto, em pesquisa entre os países membros da OCDE (2005), não há evidência de que o resultado de desempenho tenha orientado a alocação de recursos. Este se constitui em um ponto crucial na diferenciação entre a administração privada e pública. Fazer política envolve trabalhar consensos, construir coalizões e nem sempre as decisões políticas seguem critérios puramente racionais. É certo que as informações geradas pelos sistemas de monitoramento devem ser levadas em consideração no processo decisório, mas isso não significa decidir apenas com base em dados técnicos. Além disso, quando o gestor foca a atenção em alguns indicadores, outros podem ficar relegados a um segundo plano ou esquecidos. Na administração pública, muitos são os enfoques, e eles podem mudar de uma hora para outra devido à emergência de algum novo tema.

Finalmente, existem controvérsias sobre como mensurar a *performance* de um governo – quais são os indicadores que devem ser selecionados, o que significa desempenho de uma gestão – são temas de intenso debate e sem consenso. Retoma-se aqui a preocupação de Przeworski (1998) e de Wood e Waterman (1994). Os governos devem ser continuamente *accountable* aos seus cidadãos, para que estes possam alijar aqueles do poder caso ajam contrariamente a seus interesses. Para tanto, são necessárias formas de monitoramento e controle dos resultados, idealmente acordados com os cidadãos.

Segundo Bouckaert e Halligan (2008) literatura de GpR se posiciona em três agrupamentos distintos. Parte dos acadêmicos acredita que o modelo racional, no qual

se baseia o controle de resultados, não funciona, e qualquer elemento que vise direcionar a performance irá resultar em algum tipo de disfuncionalidade. Um segundo grupo parte do pressuposto de que o modelo racional é adequado, mas o problema se dá durante a implementação, que não é realizada apropriadamente. O grupo dos mais pragmáticos vê o modelo racional como adequado, mas acredita que tem havido um foco excessivo na mensuração de desempenho – ou a solução correta para os problemas errados. A utilidade da GpR depende do contexto no qual é aplicada. A informação de desempenho por si só é insuficiente e deve ser usada como uma ferramenta auxiliar ao processo decisório, onde a competência e discricionariedade do profissional – seja ele político ou técnico – se destaca.

2.3. Um Balanço da Experiência Americana em GpR

Em governos locais, os Estados Unidos são pioneiros na adoção da prática de mensuração de desempenho – a discussão de relacionar os recursos financeiros do governo aos seus resultados está presente desde o princípio do século passado.

> "*The early history of performance measurement is mainly centered on the United States (…). The initial decades of the twentieth century resulted in many institutions focusing mostly on municipal efficiency, but a Bureau of Efficiency (1912), and the Institute for Government Research […] were created at a national level. This best practice spread to other cities and created bureaus of efficiency (Bureau of Municipal Research 1912)*". (Bouckaert e Halligan, 2008:46)

A primeira geração da *performance measurement*[6] era focada em medir as atividades de governo e a qualidade de seus serviços, "*a generation ago a municipal government was considered commendable if it was honest. Today we demand a great more of our public service. It must not be only honest but efficient as well"*, (Ridley e Simon, 1938:1, apud Bouckaert e Halligan, 2008:46). Vale ressaltar, que o conceito de eficiência utilizado pelo autor se refere à qualidade dos serviços públicos, frente aos recursos empregados, ou fazer mais com menos. Ainda, como o contexto à época ressaltavam as diferenças

[6] As experiências norte-americanas iniciais eram apenas de mensuração de desempenho – *performance measurement,* e não de *performance management* como é atualmente, na maior parte dos casos.

entre políticos e burocratas, inspirados pelos textos de Woodrow Wilson[7], a preocupação de eficiência trazia o viés puramente técnico.

Depois de ampla adoção nos governos municipais, uma segunda geração de *performance measurement* emerge nos EUA. Essa discussão toma frente da agenda política no governo federal com o *Planning-Programming-Budgeting Systems* (PPBS) nos anos 1960, logo substituído pelo *Managing by Objectives* (MBO) de Nixxon nos anos 1970. No final dos anos 1970, a experiência positiva do Estado da Geórgia, com o *Zero Base Budgeting* (ZBO), foi reproduzida pelo governo federal, no governo Carter. O livro de Osborne e Gaebler (1993), *Reinventing Government*, reforça a idéia de governo empreendedor, voltado à entrega de resultados aos cidadãos, e é baseado na descrição de experiências inovadoras identificadas nos governos locais. O movimento do *reinventing government* que toma conta dos governos federal e local nos Estados Unidos é reforçado pelas políticas de gestão do governo Clinton e do vice Al Gore, que implementaram o National Performance Review em 1993.

Apesar de ter iniciado nos municípios, o governo federal atua em um papel de reforço da política de gestão municipal e influencia a prática de gestão de desempenho nos governos locais, mesmo que não completamente implementada, mas principalmente no que diz respeito à criação da cultura do desempenho, como afirmam Usher e Cornia (1981),

> "*As a result, even if the complex decision-making structure of PPBS had not been transferred to state and local governments, a desire to conduct evaluations of effectiveness might have been implanted; even if the MBO process of setting objectives had not been widely adopted, the usefulness of having explicit objectives might have been recognized by some state and local administrators; and, even if 'performance measurements systems' had not been established in a majority of state and local governments, some attempts to measure productivity might have been encouraged."* (Usher e Cornia, 1981:229)

Ainda, é importante ressaltar o papel de outros atores para as reformas municipais americanas. Já em 1943 o *International City Management Association – ICMA*, associação de gestores municipais, publicou um relatório onde já mensurava as

---

[7] Em referência ao pesquisador e ex-presidente americano Woodrow Wilson que, como mencionado, descreveu primeiramente a burocracia, em 1887, em seu artigo "O Estudo da Administração", baseando-se na necessidade da construção de um serviço público 'nobre e venerável' nos EUA.

atividades de algumas cidades americanas. Os acadêmicos também produzem estudos de avaliação da prática de gestão para resultados nos governos, principalmente em governos locais municipais (Ingraham, 2007; Poister e Streib, 1999; Usher e Coria, 1981). Os próprios gestores municipais são atores importantes e buscam continuamente inovações na gestão pública. Como observado por Osborne e Gaebler, em seu livro *Reinventing Government* (1992) – iniciativas de flexibilização da gestão, como as parcerias público-privada, orientação ao cidadão-cliente, remuneração alinhada ao cumprimento de metas, entre outras, são criadas por "governos empreendedores", nas palavras dos autores, para lidar com a necessidade de melhoria de serviços em um cenário de escassez de recursos.

As pesquisas acadêmicas americanas estão avançadas na avaliação da implementação de GpR nos governos locais. Um dos primeiros estudos acadêmicos identificados para avaliação de performance em municípios -*"Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Bugdeting"*, de Charles Usher e Gary Cornia, - data de 1981. Foram analisados os documentos orçamentários de 123 grandes cidades americanas (acima de 100 mil habitantes), com o objetivo de verificar o quanto esses municípios haviam adotado formalmente mecanismos de avaliação de desempenho dos programas e ações – os *outputs* - governamentais. Os resultados mostram que mais de 50% dos municípios tinham formalizado o processo de definição de metas no orçamento municipal. Mais do que a relevância dos resultados encontrados, a pesquisa em si já mostra uma preocupação dos acadêmicos e dos gestores públicos na avaliação e divulgação dos resultados dos municípios, há quase 30 anos.

Outra pesquisa, conduzida em 1999, por Theodore Poister e Gregory Streib em um universo maior de cidades (acima de 25mil habitantes), conclui que 38% das cidades amostradas usavam mecanismos de gestão para resultados, chegando a 50% em cidades grandes (acima de 100mil habitantes). Ainda, a prática era mais adotada em cidades com o sistema de governo do tipo *council*[8], em oposição àquelas lideradas por prefeitos.

Em pesquisa mais recente, publicada em 2007 e liderada por Patrícia Ingraham – "*In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government"* – que

[8] Os governos locais do tipo *council* são governos legislativos formados por conselheiros eleitos que por sua vez elegem um representante.

analisou 35 cidades, 40 *counties* e 34 Estados, com dados gerados pelo *Government Performance Project*, mostra que 65% das cidades pesquisadas tinham um plano estratégico de governo e orientavam suas ações aos resultados planejados. No entanto, a pesquisa aponta que muita da informação de desempenho gerada não é utilizada para tomada de decisão, assim como apontam as pesquisas da OCDE (2005), vista na seção anterior.

> "*[I]f the use of performance information is the critical standard for MFR (Managing for Results), much remains to be done. Government employees find themselves surrounded with mound of performance information but they do not always have a clear idea of its purpose*", (Moynihan, in Ingraham: 2007, 172)

Essas pesquisas abordadas mostram que a gestão para resultados é uma tendência nos governos locais americanos e uma preocupação para os gestores públicos e acadêmicos. Um dos estudos mais expressivos, dado a proximidade do tema desta dissertação, foi conduzido por Julnes e Holzer (2001), em 510 governos locais americanos (estados, municípios e condados), onde se identificaram os principais fatores que afetam a adoção e implementação de modelos de GpR localmente.

Esses fatores foram divididos em dois grupos, racional-tecnocráticos e político-culturais. Os fatores racional-tecnocráticos envolvem questões como disponibilidade de recursos e competências, existência de orientação para resultados na organização e exigências externas à organização, como por exemplo, alguma legislação específica que obrigue a divulgação de desempenho. Já as questões político-culturais estão relacionadas ao envolvimento de atores internos e externos à organização e à cultura organizacional, como incentivo à inovação. A pesquisa mostrou que, no caso americano, a adoção da GpR é mais influenciada por fatores racional-tecnocráticos, enquanto que a sua implementação é mais influenciada por fatores político-culturais. O Quadro 3 a seguir resume os principais resultados da pesquisa.

Quadro 3. Fatores que afetam o processo de adoção/ implementação de GpR em governos locais americanos.

	Adoção	Implementação
Fatores Racional-Tecnocráticos	-Exigências externas -Exigências internas -Disponibilidade de Recursos -Cultura prévia de Orientação para Resultados -Capacitação técnica	-Disponibilidade de Recursos -Capacitação técnica
Fatores Político-Culturais	-Grupos de Interesse internos (Burocracia)	-Grupos de Interesse Externos -Cultura para riscos (*risk-taking attitudes*)

Fonte: Traduzido de Julnes e Holzer (2001:702)

Os fatores que mais influenciam a adoção das políticas de GpR – foco da dissertação e da análise dos casos brasileiros– dizem respeito a obrigatoriedade em se apresentarem os resultados, tanto externamente, para o Legislativo ou Governo Federal, como internamente, como por exemplo, pela exigência de uma nova administração. A capacitação técnica do pessoal, ou seu entendimento dos conceitos de GpR e de sua aplicação, assim como a existência prévia de uma cultura para resultados e seu interesse em melhorar continuamente o desempenho são outros componentes no grupo de fatores racional-tecnocrático. A pressão exercida pelos grupos de interesse internos – ou os técnicos – igualmente influenciam a adoção, mas em menor medida, segundo o estudo.

Tais fatores ajudaram a sistematizar algumas variáveis para a análise dos casos brasileiros e serviram como pontos de alerta na aproximação dos casos. Eles serão confrontados aos encontrados nos municípios brasileiros e, como será apresentado mais adiante, existem diferenças consideráveis para os casos analisados.

3. GESTÃO PARA RESULTADOS COMO POLÍTICA PÚBLICA

Uma vez que a temática de gestão adquire centralidade e passa a ser debatida como uma política central de governo é importante sua análise sob a lente teórica de políticas públicas. Barzelay (2001) ainda enfatiza que esta é uma das grandes deficiências da literatura de NGP, que enfocam mais o conteúdo das reformas do que sua análise como política pública. O mesmo raciocínio pode ser aplicado às políticas de GpR nos municípios brasileiros, já que os poucos artigos existentes enfocam o modelo e ferramentas utilizadas. Em seu livro "*New Public Management: Improving research and policy dialogue*" (2001), o autor propõe a consolidação do debate de NGP a partir das teorias da economia e da administração e inaugura este debate.

Em um estudo mais recente, conduzido em 2003, o mesmo autor compara os processos de Reforma do Estado sob o paradigma da NGP entre os casos do Brasil, México, Espanha, Tailândia e Estados Unidos[9]. Ao invés de analisar como os modelos e ferramentas adotados foram operacionalizados na prática, o autor avalia as reformas a partir das dinâmicas de transformação das políticas de gestão. Segundo o autor, "*this focus recognizes policy choices as collective decisions that result from mutual adjustment of numerous actors playing differentiated roles, interacting in varied institutional venues, and responding to a flow of contemporaneous events.*" (Barzelay, 2003: 252). Os estudos conduzidos por ele são essenciais para discutir a NGP a partir de um arcabouço teórico de políticas públicas. Esta visão também é compartilhada por Lora (2007), em um balanço dos processos de reforma do Estado na América Latina. Segundo o autor para se empreender reformas administrativas é necessário mobilizar uma diversidade de atores nas diferentes fases do processo,

> *"a diversity of actors during the design, approval, and start-up phases* [são mobilizados], *which make them* [os processos de reformas] *more dependent on the political process. Consequently, their possibilities of success depend not only on the consistency and refinement of their technical details, but on whether the political process for approving and implementing them is achieving solutions that, although not technically optimal, are stable, adaptable, coherent, and oriented to public interest, and can be implemented with the existing formal and informal institutions."* (Lora, 2007:52).

[9] Para a análise do caso brasileiro, Barzelay utiliza a dissertação de mestrado de Francisco Gaetani, sobre a Reforma do Estado.

Neste contexto, é importante citar a tese de doutorado de Capella (2004), que analisa o processo da reforma da administração pública federal frente aos modelos teóricos de formulação de políticas e *agenda setting* de Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993) e foi muitas vezes referência para a realização deste estudo.

Na visão tradicional, o ciclo de políticas públicas é composto basicamente de seis fases de certa forma consensuadas na literatura de políticas públicas, (Theodoulou 1995). São elas: (a) reconhecimento do problema, quando a atenção dos *policy makers* é voltada para um problema que porventura necessite da ação governamental; (b) formação da agenda, a partir do momento em que o problema começa a ser tratado com maior seriedade, e é dado espaço na agenda governamental; (c) formulação da política, quando são desenvolvidas propostas que lidem com os problemas; (d) adoção da política, quando são feitos esforços para se obter o apoio necessário para reconhecimento da política no governo; (e) implementação da política, quando a política se transforma em um programa, a ser implementado pela burocracia; (f) monitoramento e avaliação da política, quando da avaliação dos resultados e impactos da política, analisando-os frente aos resultados planejados.

No entanto, esta visão, que divide o ciclo de políticas públicas em estágios distintos e bem definidos, denominada "*stages heuristic*" é criticada por trazer um olhar simplista sobre este processo, por diversos motivos. Primeiramente, o seqüenciamento de etapas proposto não é acurado, já que, por exemplo, a avaliação de um programa de governo pode afetar a construção de agenda, ou modificar o processo de implementação. Ainda, assumir que as políticas são formadas em apenas um ciclo é simplificar os inúmeros fluxos de alternativas sendo geradas nos diferentes níveis de governo. A perspectiva de que a política pública deva ser em etapas tem seu foco na construção de grandes peças de legislação e acaba negligenciando a análise de legislações e políticas públicas menos relevantes. (Sabatier, 1999).

Para o autor, entender o processo de formulação de políticas públicas envolve, antes de mais nada, entender os objetivos e percepções dos múltiplos atores – técnicos e políticos – que compõem um determinado tema de interesse, em espaços de tempo que podem chegar a décadas (Sabatier, 1999). Dentre as diversas "lentes" para a análise do *policy cicle*, que vão desde modelos baseados nas teorias de escolha racional, a outros que

colocam peso nas instituições e atores que compõe o processo, o "*Multiple Streams framework*" proposto por Kingdon e baseado no "*Garbage Can Model*" de Cohen, March e Olsen, traz uma visão mais sistêmica do processo de formulação de políticas públicas e vem sendo amplamente utilizado para contrapor às análises baseadas na teoria da escolha racional e ao incrementalismo. Ou, conforme sintetizado por Barzelay (2003), *"Kingdon´s analytical approach examines the policymaking process systematically, while disaggregating the whole into component processes, drawing on the concept of a policy cycle"*, (Barzelay, 2003: 254).

Outros modelos teóricos, que fogem da concepção de que políticas públicas são formuladas em etapas, também vêm sendo utilizados para análise da agenda governamental. Baumgartner e Jones (1993) desenvolveram a teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated-Equilibrium Framework*), originalmente para explicar mudanças na legislação. Atualmente é usada para analisar outras mudanças de longo prazo, como no perfil do orçamento americano ao longo dos anos. Segundo os autores, o *policy making* nos EUA é caracterizado por longos períodos de mudança incremental, pontuado por breves períodos de grandes mudanças nas políticas públicas. (True, Jones e Baumgartner, in Sabatier, 1999). Mudanças nas políticas públicas e nas agendas governamentais ocorrem quando os atores na oposição conseguem criar novas "*policy images*" que influenciam os demais atores no processo. A mídia possui um papel primordial neste modelo.

O modelo de *Advocacy-Coalition*, de Sabatier e Jenkins-Smith (1999) é outra abordagem teórica, que questiona os modelos construídos a partir do ciclo de políticas públicas e do "*garbage can*". Segundo os autores, tais teorias são insuficientes para explicar as mudanças nas políticas públicas. "A política pública deve ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública" (Souza, 2006:31). As crenças, valores e idéias dos subsistemas são importantes para o processo de formulação de políticas públicas. O foco da análise se dá na interação dos *advocacy coalitions*, que são atores de múltiplos níveis de governo e de diferentes instituições agrupados em um número reduzido de unidades e que interagem em diferentes sub-sistemas. As coalizões tendem a manipular o governo e outras instituições para inserir seu sistema de crenças e valores. Para os

autores a mudança de agenda é função da competição interna, dentro de cada sub-sistema e influenciada por eventos fora do sub-sistema.

Para esta dissertação, será utilizado o modelo teórico de Kingdon, já que os outros dois apresentados – *Punctuated-Equilibrium Framework* e o *Advocacy-Coalition* – são usualmente utilizados para mudanças de agenda em longos períodos de tempo, (Sabatier, 1999) o que não é o caso das políticas de GpR nos municípios estudados. As próximas seções deste capítulo serão dedicadas a revisar a literatura de construção de agenda governamental, a partir do modelo teórico proposto por Kingdon, que servirá como base para a análise dos casos.

3.1. Análise da Formação da Agenda e Alternativas: O "*Multiple Streams Framework*" de Kingdon

O modelo teórico para análise da formação de agendas governamentais, denominado "*Multiple Streams*" ou múltiplas correntes, proposto por John Kingdon foi publicado inicialmente em 1984, e é considerado um marco na teoria de ciências políticas, fornecendo uma importante contribuição para análise do processo de formulação de políticas. Apesar de receber críticas, principalmente por se tratar de uma análise pouco estruturada, vem sendo aplicada em uma variedade de arenas de políticas públicas, (Sabatier, 1999).

O modelo de Kingdon é construído a partir do modelo de "*Garbage Can*", foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen para entender o funcionamento de "anarquias organizadas", utilizando-se como objeto de estudo as universidades. Essas organizações apresentam como características o fato de conterem prioridades incertas, tecnologia obscura e participação fluida. A primeira característica diz respeito ao fato da falta de clareza nas preferências organizacionais, consideradas inconsistentes e pouco definidas. Tais organizações também operam em uma sistemática de tentativa e erro, em um aprendizado residual de falhas passadas. Quanto à terceira propriedade, o tempo e esforço de participação variam consideravelmente, conforme a disponibilidade dos participantes da organização. Como resultado, os limites da organização são incertos e mudam com freqüência, assim como os tomadores de decisão. Essas propriedades são

comumente encontradas em organizações públicas, educacionais e nas não institucionalizadas. (March, Olsen e Cohen, 1972).

A estrutura decisória deste tipo de organização combina quatro fluxos distintos e independentes, sendo eles, problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha. Os autores argumentam que é necessário haver a conjunção dos fluxos para que o assunto seja colocado em pauta na agenda decisória. Segundo March et al, neste tipo de organização usualmente prevalecem as soluções em busca de problemas, como se as alternativas estivessem agrupadas em uma "lata de lixo", ou "*a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decisions makers looking for work"*. (March, Olsen e Cohen, 1972: 01). Deste modo, as soluções apresentadas dependem das disponíveis no momento e não em uma análise aprofundada do problema.

Kingdon amplia o conceito para entender a construção de agenda no contexto das organizações públicas, a partir da análise das políticas de transporte e educação no governo federal americano. Assim como March, Olsen e Cohen, ele classifica os governos como "anarquias organizadas", pois por serem evidentes as mesmas características de participação fluida, preferências incertas e tecnologia obscura. Da mesma maneira, possuem fluxos distintos, que seguem de forma autônoma e são combinados em momentos críticos, que permitem uma mudança significativa na agenda (Kingdon, 2003: 87).

A definição de Kingdon para agenda pode ser resumida como os assuntos centrais na atenção do governo, ou *"the list of subjects to which government officials and those around them are paying serious attention"* (Kingdon, 2003: vii). O autor argumenta que as mudanças na agenda são dadas principalmente nas variações na corrente de política, como mudanças administrativas, pressão por grupos de interesse ou alterações no clima nacional. Kingdon provê um modelo de forças "identificáveis" que orientam o processo de formação da agenda e enfatiza o papel das idéias no processo de formulação das políticas. Ele enxerga uma complexidade de fatores e atores como responsáveis pela entrada de um determinado assunto na agenda. O ponto central a ser entendido não diz

respeito apenas ao "como" surgem as idéias, mas também o que faz com que essas idéias sejam consideradas viáveis.

Ao contrário das teorias tradicionais, Kingdon não vê o processo de formulação de políticas como sendo composto por etapas específicas e segmentadas, como nas análises embasadas nas abordagens racionais. O autor ainda aponta que, na teoria incremental, que entende as evoluções nas políticas públicas a partir de transformações graduais, apesar de importante para entender a construção de propostas e alternativas, não descrevem as mudanças súbitas e descontinuadas na agenda. A abordagem de Kingdon analisa três dinâmicas distintas, mas não completamente independentes – o reconhecimento de um problema, a formulação de soluções (*policy*) e a política (*politics*) – para construção da agenda governamental.

3.2. Os Fluxos de Problemas, Alternativas e Política

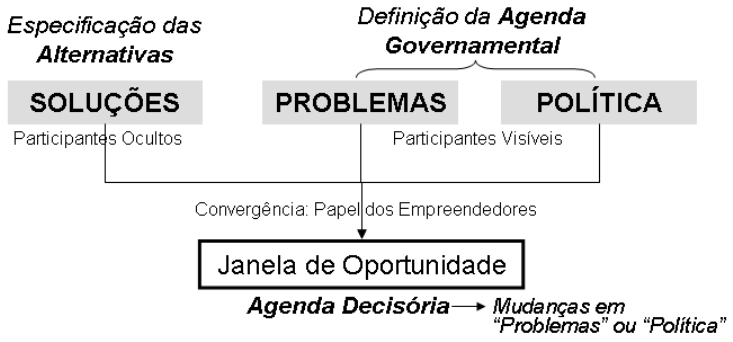
As três dinâmicas – problemas, alternativas e política – possuem fluxos próprios. O reconhecimento de um problema pode se dar a partir de uma crise, de um indicador – onde o conhecimento de um dado chama a atenção dos atores – ou pelo processo de aprendizado e acumulação de conhecimento, que leva a descoberta de novos problemas. A formulação de soluções é feita pela comunidade técnico-científica e não está necessariamente alinhada a algum problema específico – muitas vezes, são soluções em busca de problemas. O processo político é que determina se um problema entra ou não na agenda. A conjuntura favorável pode se dar tanto pela ascensão de novos atores políticos, como na mudança de governo, na força de atores sociais, que se organizam e mobilizam para levar suas demandas ao governo, ou ainda mudanças no "clima nacional" (*national mood*), onde a sociedade compartilha as mesmas preocupações. O papel dos atores nesse processo é sintetizado por Kingdon, *"[p]eople recognize problems, they generate proposals for public policy changes, and they engage in political activities, such as election campaigns and lobbying."* (Kingdon, 2003: 87).

A combinação das três dinâmicas define três tipos de agendas. A primeira seria a agenda sistêmica ou não-governamental, a qual contém a lista de temas que preocupam o país sem, no entanto, receber a atenção do governo. O segundo tipo de agenda, a governamental, inclui os problemas que são alvos de séria atenção do governo e podem

ser estabelecidas exclusivamente por atores visíveis, tendo em vista somente a dinâmica dos problemas ou da política. A última, a agenda de decisão, é estabelecida de modo diferente e abrange a lista dos problemas e temas a serem decididos.

A agenda é formada nos ciclos de problemas e política; já as alternativas são construídas no ciclo de formulação de soluções. A entrada de um assunto na agenda e as mudanças nas políticas públicas são explicadas pela conjunção desses fluxos, que acontecem quando um problema é reconhecido, a solução está disponível e o clima político está favorável. Kingdon alega que mudanças significativas têm mais chances de ocorrer quando os três fluxos são apresentados como um pacote. A convergência das três dinâmicas (problemas, políticas públicas e a política) se caracteriza em uma "janela de oportunidade", o que quer dizer que a probabilidade de um tema entrar para a agenda decisória aumenta. No entanto, a convergência dos três fluxos só é possível pela atuação dos "empreendedores da política" (*policy entrepreneurs*), que são especialistas no assunto e hábeis negociadores, com boa capacidade política, e que atuam unindo soluções a problemas e problemas e soluções ao processo político. O empreendedor é aquele que está disposto a investir recursos para inserir suas propostas na agenda decisória de governo. A ilustração 1 a seguir resume os principais pontos no modelo de Kingdon.

Ilustração 2. As Dinâmicas do Modelo de "Multiple Streams".



Fonte: Elaborado pela Autora. Baseado em Kingdon, 2003.

3.2.1. Definição do Problema

Como um determinado assunto vira um problema a ponto de captar a atenção da sociedade, da mídia e dos governantes? Porque em um dado momento os problemas precisam ser endereçados? Kingdon argumenta que, como as questões que afetam a vida das pessoas são inúmeras, os indivíduos tendem a ignorar alguns assuntos e ressaltar outros. A forma pela qual os problemas são definidos afeta os resultados da agenda.

Em princípio, os assuntos podem se tornar problemas, capturando a atenção daqueles que participam dos processos decisórios, por meio de três forças: indicadores; eventos, crises e símbolos; e avaliação das ações governamentais.

Alterações em indicadores, tais como mortes em estradas, mortalidade infantil, taxas de imunização, orçamento público, entre outros podem despertar a atenção por uma variação súbita ou por sua magnitude, ou mesmo pela manutenção do status após a implementação de ações para mitigá-lo. No entanto, os indicadores não são usados para a definição concreta de um problema. Esta definição fica a cargo da interpretação desses fatos e também é alvo de disputas, como por exemplo, definir se o problema identificado é um assunto a ser endereçado pelo governo. Enfim, a existência de um indicador não faz com que o assunto seja necessariamente endereçado, mas coloca, concretamente, a situação na qual se encontra um determinado assunto.

Por vezes, apenas o conhecimento de indicadores é insuficiente para transformar assuntos em problemas. Crises, desastres e símbolos também são poderosas formas de capturar a atenção daqueles que participam do processo decisório. Tais crises são mais comuns em algumas áreas do que em outras. Na pesquisa realizada por Kingdon, este fator era mais comum na área de transportes, com acidentes aéreos ou queda de pontes do que no setor de saúde, onde as informações precisam estar agregadas para chamar a atenção. No entanto, estes fatores isolados raramente são suficientes para inserir o assunto na agenda, em geral apenas reforçam a percepção de que existe um problema a ser endereçado. O acompanhamento das ações de governo, da implementação de programas e do orçamento público, assim como reclamações de cidadãos e de burocratas é outra forma de trazer um assunto ao centro da agenda decisória.

Fuks também desenvolve a idéia de ciclo de atenção a um assunto público – a qual parte do momento em que o assunto, de repente, torna-se foco de atenção e permanece assim durante um curto período e o ciclo termina quando o assunto sai do centro da atenção pública, mesmo não sendo resolvido. Este conceito de arenas se relaciona com outro, desenvolvido por Cobb e Elder (1995), de que uma agenda é composta por variados assuntos (*issues*) advindos de posições de conflito ou, em outras palavras, com a idéia de que existe um espaço de conflito, formado por diferentes posicionamentos de atores, organizações e instituições que moldam a entrada de "*issues*" em "agendas". (Cobb e Elder, 1995).

Enfim, o processo de definição de um problema – fixar a atenção em um assunto e não em outro – se constitui em uma importante fase da agenda governamental e não ocorre por acaso. Muitos recursos são despendidos para que condições virem problemas, tanto de ativistas quanto de empreendedores de políticas, que acabam por colocar seus valores e ideologias na definição do mesmo. Inserir o assunto em pauta se constitui, portanto, em uma conquista política de grande porte.

3.2.2. Construção de Alternativas e Soluções

Assim como no modelo de "*Garbage Can*", o fluxo de soluções caminha de forma autônoma da dinâmica de problemas e não necessariamente guardam alguma relação. No processo de seleção, muitas possibilidades são aventadas, muitas alternativas construídas, algumas seguem adiante, outras se fundem ou são abandonadas.

A especificação de alternativas em geral ocorre nas comunidades de especialistas, com forte influência dos burocratas, acadêmicos e pesquisadores e grupos de interesse. A fragmentação dos grupos profissionais varia consideravelmente de uma especialidade para outra e, como conseqüência, geram soluções mais ou menos coesas. Comunidades mais próximas são capazes de gerar soluções paradigmáticas, onde a maioria dos especialistas irá atuar como defensores da idéia. Os empreendedores de políticas, indivíduos dispostos a investir tempo e recursos na difusão de suas idéias, também demonstram importante presença nesta fase, como "solucionadores" de problemas. "*People sense there is a problem and they advocate solutions to solve the problem. They*

became advocates for solutions and look for problems to attach their pet solutions" (Kingdon, 2003:122).

Outro aspecto a ser destacado para formação de agendas relaciona-se com a idéia desenvolvida por Fuks (2000), sobre a diversidade de arenas que compõem o debate público, evidenciando as diferenças em dimensões (mais e menos permeáveis) e formatos (como regras e procedimentos) que podem levar a certa propensão a determinados assuntos ou controle de certos atores. O autor utiliza em sua análise a categoria de *policy images*, que são compreensões, socialmente difusas, de um objeto de política pública e a disputa em torno dela e de sua inserção na agenda. Esta disputa pode ser restrita à comunidades de especialistas de determinada área de política pública ou pode ser aberta ao espaço social mais amplo, incluindo movimentos sociais e a opinião pública; mas em geral, os atores governamentais têm uma posição privilegiada na definição da agenda e da compreensão em torno de uma política pública.

As *poliy images* são construídas no processo de difusão das idéias, que é uma das importantes etapas no ciclo de alternativas, utilizado também para discutir as propostas e também como parte de um processo de convencimento dos atores pertinentes, em diversos fóruns. Nessas ocasiões, os empreendedores tentam persuadir a comunidade de especialistas – que tendem a ser céticos e resistentes a grandes transformações –, assim como para o público geral, para que se acostumem às novas idéias e sejam menos resistentes às mudanças, quando surgir a oportunidade de introduzi-las no processo decisório.

Algumas estratégias são utilizadas para aumentar as chances de se considerar uma alternativa. Em primeiro lugar, as oportunidades são maiores caso a solução seja levada junto ao problema. Da mesma forma, as propostas que apresentarem critérios de viabilidade técnica e geração de valor (entendido como eficiência e equidade) tem maiores chances de sobrevivência na arena decisória. É importante ressaltar que neste fluxo, considerado o processo de seleção natural das alternativas, o papel das idéias na construção da agenda é tão importante quanto as pressões políticas.

3.2.3. Dinâmica Política

Agendas mudam porque seus participantes mudam. Com isso, alterações na dinâmica política podem ser dadas por (1) mudanças no clima nacional, pela emergência de um novo problema ou soluções; (2) na configuração de grupos de interesse, como a entrada de novos atores ou o fortalecimento de determinados grupos; ou, mais importante, (3) em variações significativas na composição do governo ou Legislativo, principalmente por mudanças administrativas/ partidárias nas eleições. Este último fator se constitui no mais influente para intensas mudanças na agenda.

O clima nacional, ou se entende pela existência de um grande número de pessoas país afora que apresentam uma mesma linha de pensamento – incluindo valores e crenças – como, por exemplo, o clima pró-privatização que tomou conta dos EUA na década de 1980. O importante é salientar que mudanças no "*national mood*" impactam a construção de agendas e a formulação de políticas públicas e é um dos fatores que possibilitam um "solo fértil" para que idéias geradas no fluxo de alternativas ganhem força. "*Advocates for the newly viable proposals find a receptive audience, an opportunity to push their ideas*", (Kingdon, 2003: 149)

Na arena dos grupos políticos organizados, ou dos grupos de interesse é fundamental entender o conflito existente entre os grupos e a construção de consenso. Caso todos os interesses estejam apontados para a mesma direção, as chances do ambiente para mudança ser favorável aumenta, pois decisões são tomadas mais facilmente quando forças políticas dos grupos de pressão convergem para o mesmo objetivo. Por outro lado, em caso de dissenso, o custo político de tender para um lado ou outro aumenta, e os decisores procuram manter um balanço entre aqueles contrários e os favoráveis a uma determinada proposta. Invariavelmente, para os grupos de interesse, o custo de ter sua proposta aprovada aumenta.

O terceiro componente do fluxo político são as próprias alterações no governo. Mudanças em pessoas-chave ao processo de formulação da política, provocado na maioria das vezes pela alternância de poder em eleições no Executivo ou Legislativo, podem gerar modificações abruptas em agenda, considerando assuntos que não eram levadas para pauta na administração anterior. Este componente, em conjunto com o

"clima nacional" são, para Kingdon, os principais fatores para mudanças na agenda de governo.

O Quadro 4 a seguir resume os principais fatores que podem trazer alterações para a agenda governamental em cada uma das dinâmicas – definição do problema, construção de alternativas e soluções e dinâmica política – conforme apresentado nesta seção.

Quadro 4. Principais fatores que impactam na *Agenda Setting* nos fluxos de Problema, Alternativas e Política.

Problema	Alternativas	Política
-Divulgação de indicadores; -Ocorrência de eventos críticos; -Avaliação das ações governamentais; - Papel do valor dos atores.	-Discussões nas comunidades de interesse; -Processo de difusão das idéias; -Atuação dos "*advocates*" de idéias.	-Mudanças no Clima Nacional; -Atuação de Grupos de Interesse Organizados; -Mudanças na Administração.

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de Kingdon (2003).

3.3. As "Janelas de Oportunidade" para Mudanças na Agenda

Os empreendedores de políticas são persistentes e procuram pelas janelas de oportunidade para ação, para introduzir sua solução ou para chamar a atenção para um determinado problema. "The policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems." (Kingdon, 2003: 165). Essas janelas aparecem majoritariamente quando há mudanças nos fluxos de problemas – alguma alteração no *status quo,* que pode ser um acidente ou a divulgação de um indicador negativo – ou no fluxo político, em eventos como as eleições, que propiciam a mudança de atores-chave no processo.

As janelas de oportunidade são formadas em momentos críticos, quando há convergência dos três fluxos explicitados anteriormente – problema, política e solução – e ficam abertas por curtos espaços de tempo. Os empreendedores são atores centrais nesta convergência, "*attaching solutions to problems, overcoming the constraints [...] and taking advantage of politically propitious events."* (Kingdon, 2003:166). O fator mais óbvio e freqüente para abertura dessas oportunidades para ação diz respeito às mudanças nos atores políticos, que pode surgir a cada processo eleitoral, mas é certo que depende do interesse dos novos atores para a solução apresentada. Segundo o autor,

o fluxo de soluções, apesar de não influenciar a agenda governamental, é determinante para se apresentarem alternativas já debatidas na agenda decisional.

O fato destas janelas abrirem ocasionalmente e por um curto espaço de tempo, "cria um poderoso imã para problemas e propostas [...] [que] são imediatamente trazidos a tona." (Kingdon, in Saravia e Ferrarezi, 2007: 237). É o momento onde aqueles que esperam que seus problemas sejam endereçados e que suas soluções sejam adotadas se mobilizam, causando um excesso de problemas e propostas. Neste momento, a disponibilidade de recursos faz diferença, já que aqueles que estão dispostos a investir recursos suficientes podem ser capazes de introduzir suas questões, enquanto que as demais permanecerão à deriva na "*policy primeval soup*".

3.4. O Papel do Atores no Processo de Agenda Setting

A ênfase nos atores do processo é outra característica do modelo desenvolvido por Kingdon. Tais atores são mais ou menos atuantes dependendo do fluxo no qual está se tratando. Em sua pesquisa, Kingdon identifica dois grupos de atores no processo, os "visíveis", que de alguma forma estão diretamente ligados ao governo, como é o caso, do político eleito e seus indicados, os burocratas e o Legislativo. O segundo grupo, "dos invisíveis", é formado por aqueles que transitam ao redor do governo, mas que exercem algum tipo de influência na atuação governamental, como os grupos de interesse, os acadêmicos e pesquisadores, os consultores e a mídia. Kingdon evita a distinção entre atores internos e externos, já que esse limite é muito difícil de se dar na prática. A principal diferença entre os dois grupos é que os primeiros possuem autoridade formal garantida por estatutos internos e pela constituição. Ele também trabalha a distinção entre atores visíveis e ocultos. Os visíveis sendo aqueles que trabalham nos fluxos de problemas e política e ocultos os que trabalham na formulação da solução. Os empreendedores de políticas, importantes atores no modelo de Kingdon, podem estar posicionados como atores visíveis ou invisíveis, fazendo parte de grupos de interesse, da burocracia ou mesmo políticos eleitos.

Kingdon afirma que nenhum desses grupos é dominante nesses processos. Ele observa que, por mais que as teorias democráticas coloquem uma forte ênfase na importância dos dirigentes eleitos, esse poder é reduzido, principalmente pela ação de grupos de

interesse. Os políticos – tanto o político eleito, quanto dirigentes em cargos políticos – são centrais para a formação da agenda, mas tem menor controle sobre as alternativas que são consideradas e ainda menos controle sobre o processo de implementação. Seus principais recursos de atuação são a capacidade de veto, contratação de pessoas, coordenação, capacidade de dar publicidade a um determinado assunto e apelar para aliados políticos. Já os Burocratas não são tão importantes na *agenda setting*, em relação aos demais participantes no processo, mas possuem impacto fundamental na definição de alternativas e exercem forte influência na etapa de implementação da política. Seus recursos incluem a longevidade na instituição ou cargo e os relacionamentos com os grupos de interesse e Legislativo. O Congresso, por sua vez, é ator central na construção da agenda, por meio dos legisladores e na especificação das alternativas, através dos assessores parlamentares. A autoridade legal, o acesso aos meios de comunicação e as informações técnicas e políticas constituem seus principais recursos de atuação.

No segundo conjunto de atores, os grupos de interesse constituem os mais importantes, discutidos e analisados. Em geral, quanto menor o conteúdo partidário e ideológico na discussão da política, maior a importância dos grupos de interesse. Kingdon afirma que estes possuem maior influência na formulação de alternativas, do que necessariamente na construção da agenda. Na mesma linha, os acadêmicos, pesquisadores e consultores são importantes na definição de alternativas e pouco influenciam a agenda. A influência da mídia de massa se constituiu em uma surpresa para Kingdon, que constatou sua menor importância em relação ao que se imaginava inicialmente. São mais responsáveis por reportar eventos importantes do que propriamente influenciar agendas governamentais. A mídia especializada, por sua vez, tem maior impacto, na medida em que formam opinião de acadêmicos, pesquisadores e consultores.

Em resumo, tanto o político eleito, quanto os seus indicados têm um papel considerável na formação da agenda. Já o Congresso (legislativo) desempenha um papel protagonista na seleção das alternativas possíveis. Os grupos de interesse, acadêmicos, consultores e lobistas influenciam a especificação de alternativas e a mídia é menos influente do que era pensado inicialmente. O Quadro 5 sintetiza o nível de influência de cada um dos atores nos fluxos.

Quadro 5. Influência dos Atores em cada Fluxo.

		Alternativas e Soluções	*Agenda Setting*	
			Problema	Política
Atores Visíveis	Político Eleito	**BAIXO**	**ALTO**	**ALTO**
	Congresso/ Legislativo	**ALTO**	**ALTO**	**ALTO**
	Burocratas	**ALTO**	**BAIXO**	**BAIXO**
Atores Invisíveis	Grupos de Interesse	**ALTO**	**BAIXO**	**BAIXO**
	Especialistas, Consultores e Pesquisadores	**ALTO**	**BAIXO**	**BAIXO**
	Mídia	**BAIXO**	**BAIXO**	**BAIXO**

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de Kingdon (2003).

4. A INSERÇÃO DA POLÍTICA DE GPR NA AGENDA DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

O que faz com que uma idéia entre na agenda governamental? Como este assunto emergiu na agenda e foi considerado no processo decisório? Qual o papel de cada um dos atores envolvidos? Essas são algumas das preocupações que Kingdon se propõe a responder com seu modelo teórico e que serão analisadas nos municípios de Porto Alegre, Curitiba e Joinville, buscando compreender por que, em um determinado momento, a idéia de gestão para resultados se torna central nos três municípios estudados. Pretende-se compreender por que pessoas importantes no governo dedicaram sua atenção a este assunto e não a outro, e como são escolhidas as soluções, a partir de um repertório de alternativas.

Este capítulo será dedicado a examinar os atores centrais – além do processo e contexto existente – em cada uma das dinâmicas do modelo teórico de Kingdon, que configuram a formação da agenda e a construção da solução. Apesar da especificação de alternativas ocorrer em uma dinâmica independente da identificação de problemas no modelo de *multiple streams*, Kingdon afirma, em sua análise, que as chances de se considerar uma alternativa aumentam caso ela seja levada junto ao problema – "*linking a proposal to a problem that is perceived as real and important does enhance the proposal's prospects for moving up on the agenda"* (Kingdon, 2003: 115). É interessante notar que, assim como identificado pelo autor, os fluxos de problemas e de soluções estão

intrinsecamente relacionados, nos três casos estudados. O modelo de gestão orientado para resultados, proposto como solução pelos empreendedores de políticas está ligado ao problema da ineficiência do Estado de forma genérica e, na visão dos entrevistados, esta parece ser a melhor solução disponível.

Dentre os três casos, Curitiba é, sem dúvida, o município com a maior e mais longeva experiência na gestão para resultados, que tem início em 1997, contando com uma equipe técnica experiente e extremamente capacitada para conduzir o processo. Atualmente todo o Plano de Governo para reeleição (2008) foi baseado no modelo de gestão adotado.

O município de Joinville, por sua vez, resolve adotar ferramentas de planejamento e gestão pela ação dos empresários locais, em 2003. Na ocasião, foram envolvidos diversos setores da sociedade civil e do governo municipal para estabelecer diretrizes estratégicas para o município, assim como os programas estratégicos e as respectivas metas para acompanhar os resultados alcançados. Após adquirir centralidade, o processo saiu da agenda governamental por diversas razões que serão analisadas.

No caso de Porto Alegre, apesar da vasta experiência em gestão pública participativa, o foco em eficiência e resultados é introduzido em 2005, por uma parceria com o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), após a mudança de orientação política nas eleições municipais. Os resultados alcançados pelo modelo de gestão são amplamente divulgados na campanha de reeleição e atualmente esta é uma das políticas centrais de governo.

O capítulo está dividido em dois grandes módulos. O primeiro é dedicado à análise do contexto dos municípios com tal abordagem, para compreendermos como se deu a abertura das janelas de oportunidade, ou seja, a conjunção dos fluxos de solução e problema com o momento político. Apesar da definição de soluções e dos problemas serem razoavelmente uniformes, o contexto político e a ação dos atores em cada local variam consideravelmente, o que exerce influência na forma pela qual as janelas de oportunidade são formadas. Também é feita uma análise do modelo utilizado, de forma breve, por não ser este o foco da dissertação. Esta análise é realizada frente aos seguintes critérios, esquematizados a partir dos pontos críticos abordados no segundo

capítulo, sendo: (a) configuração do planejamento estratégico; (b) abordagens de gestão adotadas; (c) formas de monitoramento e composição dos indicadores; (d) atribuição de responsabilidades e perfil das lideranças; (e) uso das informações no processo decisório. A segunda parte do capítulo é dedicada à análise das similaridades e diferenças na formação da agenda nos três casos estudados.

4.1. Porto Alegre

A Prefeitura de Porto Alegre é amplamente reconhecida por sua trajetória democrática em gestão pública, principalmente no que diz respeito à discussão, planejamento e execução de políticas e soluções junto à sociedade, como a experiência de Orçamento Participativo (OP). A prioridade em democratização em gestão é uma característica do Partido dos Trabalhadores (PT), que esteve à frente do governo municipal por 16 anos consecutivos, o que foi um fator de continuidade de tais políticas ao longo dos anos e permitiu a sua interiorização no sistema administrativo. No entanto, segundo um dos entrevistados, gerente de programa e servidor público municipal há 14 anos,

> "não havia na Prefeitura iniciativas de gestão, voltadas à eficiência no uso dos recursos públicos, ou que buscasse melhor integração entre as áreas. Havia melhorias pontuais de gestão, em algumas secretarias, mas nada que perpassasse todo o governo, que fosse uma política de gestão." (Gerente de Programa e servidor público há 14 anos, entrevistado em 18/11/08).

Em novembro de 2004, após a eleição do candidato de oposição José Fogaça, à época do PPS (Partido Popular Socialista)[10], a liderança do PGQP (Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade), Jorge Gerdau, aborda a equipe de transição e propõe à nova administração a adoção de um modelo de gestão orientado a resultados, de forma a complementar os modelos participativos praticados até então. O modelo de gestão proposto pelo PGQP segue os moldes do Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), com uma combinação de planejamento estratégico, gestão para resultados, gestão de processos e gestão de receitas e despesas. A Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico é então criada para gerenciar o modelo, entre outras funções de governo.

A janela de oportunidade para a introdução de tais mecanismos se dá pela atuação do empreendedor de políticas, no caso o PGQP, pois a solução estava disponível – e já havia sido testada em outras organizações públicas, o momento político era favorável – a transição para um governo permeável às idéias de gestão empresarial – e a identificação do problema da ineficiência e crise do Estado era compartilhado pela equipe do prefeito eleito. Além disso, é possível que após 16 anos de governos que

[10] O Prefeito José Fogaça, à época do PPS, é eleito após 16 anos de sucessivas administrações do PT. Atualmente, o Prefeito foi reeleito pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

deixaram sua marca com o Orçamento Participativo[11], este governo precisasse de uma marca, representada pela Governança Solidária Local[12] e pelo Modelo de Gestão. A seguir será detalhado como tais fluxos foram construídos no caso de Porto Alegre.

4.1.1. A Concepção da Solução

Para entender a construção da solução neste caso, é de suma importância analisar a atuação do PGQP, na figura de seu presidente, Jorge Gerdau – no caso o empreendedor de políticas – pois a abordagem adotada é inteiramente construída e difundida pelo programa. Segundo Kingdon, o papel das "idéias" neste fluxo exerce um papel tão influente quanto o das pressões políticas. A difusão da noção de qualidade e produtividade, o planejamento e busca por resultados no setor público é parte central dos esforços do PGQP.

O programa estadual do Rio Grande do Sul, o PGQP surge em 1992, em decorrência do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, criado como instrumento para maior competitividade da indústria brasileira, à época no processo de abertura do mercado às empresas estrangeiras no Governo Collor[13]. O programa nasce dentro da estrutura do

---

[11] O Orçamento Participativo não foi descontinuado na gestão Fogaça, conforme havia sido prometido em campanha. Foi incorporado como um dos 21 programas de governo.

[12] "O papel da Prefeitura é o de potencializar o capital social existente na sociedade, promovendo a cooperação de todos os atores sociais em favor de objetivos comuns. O principal conceito que sustenta este esforço é o de Governança Solidária Local. A governança é o instrumento de gestão de base territorial que promove a integração entre o governo e a sociedade numa parceria baseada nos princípios de participação, autonomia, transversalidade e na co-responsabilidade orientada em favor da inclusão social." Fonte: Manual do Modelo de Gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006: 16). Disponível em www.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao.

[13] O movimento pela qualidade no Brasil inicia-se no início da década de 1990, no contexto da abertura econômica promovida pelo Governo Federal, à época com o presidente Fernando Collor, que tinha como concepção um governo modernizante. Com o objetivo de prover maior qualificação e preparação à indústria brasileira, surge o PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade) e sua vertente no setor público, o sub-programa de Qualidade e Produtividade da Administração Pública, focado em melhorias pontuais nos processos da administração pública.
Com o processo da Reforma Gerencial de Bresser, e a decisão de se usar a gestão pela qualidade – "gestão voltada para o cidadão e orientada para resultados" (Bresser,1998: 219) – nos órgãos do Governo Federal, o PBQP é reestruturado e é criada a categoria de Administração Pública no Prêmio Nacional da Qualidade, em 1996. A criação de um prêmio específico para o setor público se dá em 1998, denominado Prêmio Qualidade do Governo Federal –PQGF, hoje Prêmio Nacional da Gestão Pública, "seguindo os critérios de excelência da gestão adotados pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade" (Bresser, 1998: 218).

governo estadual, pela mobilização de técnicos que acreditavam nos conceitos de qualidade. No entanto, esta não era uma agenda prioritária para o governo à época.

> "Nessa época, nós éramos um grupo de técnicos de dentro do governo estadual do Rio Grande do Sul e pensamos 'nós devemos montar esse movimento em nosso Estado e trabalhar esses conceitos no nosso ambiente e em nossas organizações'. A concepção que nós tivemos ali era que isto, embora fomentado pelo governo, deveria ser trabalhado em parcerias com o setor privado e nascer como um programa de Estado e não como um programa daquele governo. Também deveria trabalhar a questão da gestão tanto no setor privado quanto no setor público, porque tínhamos a convicção de o Rio Grande do Sul poderia se transformar em um Estado de qualidade, competente, competitivo, e não adiantaria fazer isso só no setor privado", (Secretário Executivo do PGQP, entrevistado em 17/11/08).

Para garantir a continuidade do programa e a articulação entre os diferentes setores, acreditava-se que o presidente deste movimento deveria ser alguém de fora do governo,

> "Acreditávamos que o presidente deste programa não poderia ser alguém do governo. Caso fosse um secretário do governo, que era a opção que se tinha à época, ao final do governo o processo não seria consistente, dado o tempo necessário para sua maturidade. Ainda, pela característica de descontinuidade administrativa, as chances de o programa não seguir adiante eram grandes. Portanto, deveria ser alguém de fora, comprometido com as questões de qualidade e que estivesse trabalhando com essas questões em suas empresas. Fizemos uma lista de nomes prováveis para a presidência, a maioria empresários, considerando alguns critérios técnicos, e encaminhamos ao Governador. O Dr. Jorge Gerdau era o primeiro nome da lista e, para nossa surpresa, ele aceitou, já que ele nunca havia aceitado um cargo desta natureza. Mais tarde viemos a saber que ele só aceitou o convite por acreditar no valor desses processos e que esta seria sua contribuição para a sociedade." (Secretário Executivo do PGQP, idem).

Na visão do Secretário Executivo do PGQP, a escolha de Jorge Gerdau para presidente do programa foi um dos fatores determinantes para a manutenção do Programa no RS, uma vez que os programas dos demais Estados, que haviam iniciado na mesma época, foram sendo desmobilizados ao longo do tempo, mas retomados mais recentemente.

Apesar de amplamente adotado pelas empresas, desde os anos 1980, a primeira abordagem estruturada no setor público se dá em 1995, três anos após a criação do programa, no Governo Estadual, com o governador recém-eleito Antonio Brito, "que era afeito ao uso de indicadores e aceitou a proposta de trabalhar os processos de qualidade em sua gestão" (Secretário Executivo do PGQP, ib.). Até então, havia resistência dos órgãos públicos com o assunto de gestão. "Não era algo com que os

técnicos ou os políticos se preocupavam. O processo não era visto como importante para o exercício de suas funções e, por isso, não havia ambiente para introdução de metodologias de gestão. Ademais, nossa abordagem era muito focada na indústria e o setor público não se identificava com aquela linguagem." (Secretário Executivo do PGQP, ib). Nesta época é criado um comitê setorial específico para a avaliação de órgãos públicos, o PQAP, Programa de Qualidade da Administração Pública, para adaptar melhor a metodologia, linguagem e conceitos à realidade do setor.

Conforme relato em entrevista, esta experiência gerou, à época, alguns resultados pontuais para o governo, como a redução de fila em postos de saúde, redução no tempo de obtenção da carteira de identidade e no tempo de abertura de empresas, indicadores utilizados pelo governo para comunicação com a sociedade. Foi criado também um prêmio interno para o setor público, para reconhecimento de órgãos públicos, escolas, postos de saúde e seus funcionários. O então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, é convidado para a premiação dos servidores e "ficou impressionado com o quanto havíamos avançado aqui no Sul. Ele leva esta experiência para Brasília e a partir daí surge o Prêmio de Qualidade do Governo Federal, hoje dentro do Programa GesPública[14]. Nós, do PGQP, ajudamos a estruturar este processo e o Dr. Jorge Gerdau foi convidado para ser também presidente do programa federal." (Secretário Executivo do PGQP, ib.). No entanto, tais abordagens não interferiam na forma de governo e tampouco modificavam sua estrutura, tendo sido adotadas de forma paralela à gestão governamental.

Após esta iniciativa, todos os governos que se sucederam eram abordados pelo PGQP, para a introdução de ferramentas de gestão, quer na Prefeitura da capital, quer no Governo do Estado. No entanto, não havia nos governos receptividade para os assuntos de gestão e os processos foram descontinuados.

---

[14] "O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública - foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País, formulando e implementando medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais. O GesPública é a fusão dos Programas da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e Nacional de Desburocratização." Fonte: www.gespublica.gov.br.

> "Uma vez eleito, a primeira coisa que fazíamos era solicitar uma audiência com o governador ou com o prefeito. Nós fomos a todos eles, sem exceção, mas nem todos nos receberam. As iniciativas no setor público foram interrompidas, o PQAP foi descontinuado. Nós entendemos esse tipo de atitude como um desconhecimento do significado do processo. Havia uma certa confusão ideológica, pois era considerada uma iniciativa neo-liberal, uma forma de diferenciação entre os servidores, havia um discurso de cunho político contrário a iniciativas de gestão *[nos moldes empresariais]*. Isso trouxe um prejuízo enorme nessa trajetória de mobilização do setor público. Foi somente no governo seguinte *[2002-2006]* que se conseguiu recuperar isso, voltamos a resgatar a importância da gestão. Na prefeitura da capital, fomos a todos os governos, mesmo quando tivemos por 16 anos com o mesmo grupo político, por se tratarem de pessoas diferentes. Apesar de certa receptividade do ex-prefeito Tarso Genro, apenas tivemos abertura para introduzir o modelo na gestão Fogaça, em 2005." (Secretário Executivo do PGQP, ib.).

Com a mudança de gestão, em 2005, o PGQP ganha força novamente e inaugura um novo modelo de gestão para o setor público, baseado nos critérios de avaliação dos programas da qualidade, que evoluíram com o passar dos anos, passando a considerar os processos de gestão da estratégia e definição de indicadores de desempenho.

> "Nesta nova fase, nós conseguimos interferir mais nos governos, não são mais aquelas ações pontuais que eram antes. Agora conseguimos nos envolver no planejamento estratégico de governo, implantamos ferramentas para melhoria de arrecadação e redução de despesas, ou seja, o governo começa a apresentar resultados estruturais decorrentes dessas intervenções. Para tanto, começamos a colocar consultorias com reconhecimento internacional, mesmo porque precisávamos ganhar legitimidade no processo. Precisávamos de alguém com muita força para trabalhar o fluxo de receitas e despesas e precisávamos de gente muito boa para ajudar o governo a estabelecer suas diretrizes de longo prazo, seus programas estruturantes e indicadores." (Secretário Executivo do PGQP, ib.).

Tais iniciativas, inclusive a contratação das consultorias, são viabilizadas pelo patrocínio de empresários locais, que são mobilizados pelo PGQP para que levem o *know-how* de gestão das suas empresas para o setor público, como uma ação de responsabilidade social. "Para não envolver recurso público em um primeiro momento, para aqueles que entendiam isso como importante em seus governos, nós aportávamos recursos de empresários, do setor privado em tais projetos de melhoria de gestão." (Secretário Executivo do PGQP, ib.). Após a implementação, o governo passa a ser co-responsável pela continuidade do projeto.

> "O modelo tem sido este: em um primeiro momento, 100% dos recursos são privados. Na medida em que vamos avançando neste processo, em um segundo momento, esta responsabilidade por recursos

> passa a ser compartilhada, com os ganhos que o governo obteve, principalmente com o saneamento das contas públicas. Em um terceiro momento, 100% dos recursos passam a ser públicos e aplicamos os recursos do setor privado em novos projetos." (Secretário Executivo do PGQP, ib.).

É importante salientar que a abordagem realizada no Rio Grande do Sul – no Estado, na prefeitura de Porto Alegre e nas prefeituras do interior – foi liderada pelo PGQP. Paralelamente, e em todo o país, está ocorrendo um movimento da mesma natureza – e com a participação de muitos dos atores – conduzido pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC), liderado por Jorge Gerdau. O modelo de Porto Alegre é considerado inovador, pois integra as abordagens de gestão da estratégia e gestão de processos com um portal de gestão. Com isso, muita atenção está voltada para garantir o sucesso na solução, pois é um modelo que, segundo o PGQP, deve ser levado como exemplo para outras prefeituras e outros governos. "Nós recém começamos este processo de difusão, estamos trabalhando com apenas 14 governos estaduais e 20 a 30 prefeituras de interior, em um universo de 27 governos estaduais, mais de 5 mil prefeituras e nos poderes Legislativo e Judiciário. Ainda tem muito investimento a ser feito." (Secretário Executivo do PGQP, ib.).

Este trecho de uma reportagem da Revista Exame, de 26/06/2008, resume a campanha do empreendedor de políticas, traduzido na figura de Jorge Gerdau,

> "A obstinação para articular um movimento nacional na esfera pública tornou-se recentemente o traço mais marcante do perfil de Gerdau. (...) Aos 71 anos, Jorge Gerdau Johannpeter tem hoje uma agenda ainda mais agitada do que nos tempos em que era presidente da Gerdau, um dos maiores grupos siderúrgicos das Américas. A rotina cada vez mais intensa faz parte de uma cruzada pessoal para levar conceitos de eficiência de gestão à esfera pública em todo o país. Como um missionário, ele vem empreendendo uma peregrinação para convencer chefes de governo de todo o país a incorporar elementos da cultura empresarial. Gerdau já obteve sucesso em oito estados, como Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. 'Meu sonho é que o programa de modernização da gestão pública chegue aos 27 estados brasileiros e às principais prefeituras do país até o final deste ano', diz o empresário." (Reportagem, Revista Exame, 26/06/2008).

Mais do que indagar os motivos pessoais que o levam a tal empreitada, é importante salientar sua figura no processo de difusão das idéias de gestão empresarial no setor público, e sua proximidade com o empreendedor de Kingdon, que segundo o autor é

aquele disposto a investir tempo, recursos financeiros e energia para levar sua solução adiante.

O modelo de gestão[15] proposto pelo PGQP para as organizações públicas e do terceiro setor é composto de diversas frentes. A primeira etapa está relacionada ao saneamento das contas públicas, a partir de iniciativas que visem melhorar a arrecadação e reduzir despesas nos órgãos municipais. "Sem recursos para investimento, não adianta pensar em estratégia ou programas de governo" (Secretário Executivo do PGQP, ib.). Em seguida, as estratégias de governo precisam ser definidas, com as respectivas metas de impacto e os programas estruturantes para o alcance da estratégia, de forma a mobilizar os agentes do governo, orientar as ações e o orçamento público. O terceiro passo deve ser a inserção dessas informações em um portal de gestão do governo, pois esta é uma ferramenta para promover transparência ao cidadão, de comunicação e de gestão do conhecimento, para garantir que esses dados estejam disponíveis a todos os servidores. A quarta etapa é colocar os governos no trilho da avaliação da gestão, com base nos critérios do PNQ ou do GesPública,

> "Nós entendemos que ambos os programas de avaliação são muito similares, são adaptações de terminologia para o setor público, mais do que de conceito. Pelas especificidades, pelo ambiente, pela regulamentação e pelos desafios presentes no setor público, trilhar esses passos é fundamental para chegarmos aos processos de premiação de forma mais estruturada, com boas práticas já implantadas na organização e as chances de premiação são maiores." (Secretário Executivo do PGQP, ib.).

Segundo a Coordenadora de Gestão da SMGAE, servidora pública há 16 anos, "O processo de qualidade do PGQP traz bons direcionamentos para se trabalhar as questões de eficiência, mas tudo depende da análise do ambiente institucional" (Coordenadora de Gestão, entrevistada em 18/11/08). O PGQP reconhece a necessidade de adaptação da solução.

> "Ninguém está sugerindo que as metodologias de gestão adotadas nas empresas sejam mimetizadas em uma Prefeitura ou em qualquer outra organização pública sem sofrer nenhuma adaptação. Muitas adaptações precisam ser realizadas, como a adequação dos resultados mensurados aos resultados que tenham impacto político, e até mesmo a adaptação ao tempo político, que é diferente do tempo técnico. Muitas ações levam anos para dar resultado e, por mais que seja necessário monitorar estes resultados, é necessário pensar formas

[15] Essas informações foram coletadas em apresentações institucionais da Prefeitura de Porto Alegre e do PGQP, assim como nas entrevistas.

> de comunicar os resultados intermediários para fins políticos. Mas sempre que me perguntam sobre o uso de modelos de gestão empresarial no setor público, questiono ao interlocutor quais seriam as formas de gestão que ele julgaria mais adequadas. Estamos abertos a novos modelos, mas até o momento este é o melhor que temos" (Secretário Executivo do PGQP, ib.).

No entanto, apesar da customização alegada para o setor público, existe pouca diferenciação nas soluções disponíveis para as diferentes esferas e poderes. O modelo de gestão exposto no início desta seção é válido para qualquer esfera do Executivo, Legislativo ou Judiciário e também para os demais poderes e entidades do terceiro setor. Segundo a Coordenadora de Gestão da SMGAE, mesmo aquelas consultorias que já trabalham no setor público têm dificuldade em compreender as distinções existentes entre as competências das diferentes esferas do Executivo "eles [consultorias] acham que o município funciona da mesma forma que o estado" (Coordenadora de Gestão, idem). Na visão do PGQP, para se obter uma boa gestão no setor público, é preciso trabalhar com métodos e, portanto, com os critérios de excelência dos prêmios de qualidade.

> "O PGQP trabalha com diversos produtos que podem ser ofertados a partir dos problemas da organização. Temos consultorias credenciadas[16], que trabalham alinhadas com o modelo de gestão, para trabalhar nos projetos que estamos assumindo, seja em poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou no terceiro setor. São modelos que servem para qualquer tipo de organização", (Secretário Executivo do PGQP, ib.).

Quando questionado sobre a integração dessas ferramentas com o processo político e de participação da sociedade, que faz parte da cultura de Porto Alegre, o Secretário Executivo do PGQP reconhece que falta uma integração maior das realizações práticas com as teorias democráticas. "A sustentação deste modelo ainda é frágil, pois optamos por perseguir resultados. Estamos focados em verificar quais os modelos que estão em andamento nas empresas e dão resultados e adaptar isso para o setor público. Mas, quanto às questões de participação, é um ponto que estamos atentos." (Secretário Executivo do PGQP, ib.). Na visão do PGQP há uma solução que é factível de ser implementada em qualquer contexto do setor público, e as questões que fazem parte do debate mais recente de NGP, como transparência, justiça, equidade ou *accountability* não são preocupações imediatas, por não gerarem resultados visíveis a curto prazo.

---

[16] Disponível no *site* http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/. Como exemplo, a consultoria INDG (Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial), parceira do MBC e PGQP em todos os projetos em setor público.

O acompanhamento do PGQP também é visto pelos entrevistados como fundamental, por trazer credibilidade e ritmo ao processo, além de fornecer todo o suporte metodológico e apoio financeiro para a contratação de consultorias. Entretanto, existe a percepção de que as consultorias contratadas ainda apresentam dificuldade em entender a realidade do setor público,

> "Apesar de trazerem aporte metodológico, as consultorias devem sempre ser acompanhadas por servidores capazes de apoiar a formatação da solução, para manter a coerência com o funcionamento da organização e fazer as adaptações necessárias, inclusive na linguagem. Muitas consultorias ainda são resistentes à aprendizagem, querem apenas 'cumprir Quadro' e empurrar suas metodologias sem as adaptações necessárias" (Coordenadora de Gestão, ib.).

Como se pode observar, a solução adotada no caso de Porto Alegre é parte de um processo de difusão de metodologias de gestão do setor privado para o setor público e entre as entidades da administração pública. Isso não quer dizer que tais métodos não sejam adaptáveis, mas é perceptível que os atores que participam da definição da solução – as consultorias e o próprio PGQP – a constroem de forma insulada, exaltando os aspectos técnicos e considerando em menor medida os aspectos políticos, inclusive aqueles característicos da cultura de Porto Alegre, como a participação cidadã. Ainda, os burocratas, que segundo Kingdon, têm um papel fundamental na construção da solução e que seriam fundamentais na melhor adaptação da solução, são pouco considerados nesse processo.

Em Porto Alegre, o empreendedor de políticas – no caso o PGQP – é o ator fundamental no processo de construção da solução e de difusão das idéias de gestão. Assim como analisado por Kingdon, o empreendedor trabalha na difusão de suas "*pet solutions*", aguardando o melhor momento político para ação. É importante destacar o papel das consultorias de gestão na construção da solução. Apesar de não serem consultorias especializadas no setor público, são consideradas "de reconhecimento internacional" nas metodologias que aplicam, o que aumenta a legitimidade da solução adotada perante aos atores técnicos e especialistas do setor.

No caso, a definição do problema – o Estado ineficiente – também é trabalhada pelo PGQP e levada junto à solução. Tais iniciativas, onde a solução é ligada a um problema já definido, têm maiores chances de sobrevivência na "*policy primeval soup*".

Outra característica da definição da solução em Porto Alegre, que vai de encontro à literatura de Kingdon, diz respeito à viabilidade da iniciativa. Os empreendedores de políticas agem de forma a tornar a proposta o mais viável possível, inclusive custeando o processo de implementação nas organizações. Apesar de o conteúdo ser adaptável às necessidades de cada um, a solução a ser implantada segue um padrão previamente definido e já testado em inúmeras organizações. Junto aos atores internos à máquina pública, este é outro fator que aumenta a credibilidade da solução quanto à sua viabilidade técnica e, conseqüentemente, as chances de introduzi-la na agenda decisória. Ademais, por ser uma solução única, relacionada ao problema de ineficiência e crise do Estado e esperando apenas o momento político mais adequado para ser adotada, reforça a questão explicitada por Cohen, March e Olsen (1972) de soluções em busca de problemas, carecendo de uma análise mais aprofundada do problema existente.

4.1.2. A Definição do Problema

Segundo Kingdon, não é necessário haver uma grande mudança em um determinado problema para que ele passe a ser percebido de outra maneira. Novas correntes ideológicas na arena política fazem com que o problema passe a ser visto sob uma nova óptica. "*[t]he values one bring to observation play a substancial role in problem definition*" (Kingdon, 2003:110). No caso de Porto Alegre, isto pode ser facilmente identificado pela trajetória dos assuntos de gestão, que ganham força dependendo do grupo político e da matriz ideológica no poder, como se pode observar neste trecho da entrevista com o Secretário Executivo do PGQP,

> "Felizmente, quando muda ou administração, veio um governo *[Governo do Estado do RS, Germano Rigotto]* que demonstrava um maior comprometimento com os assuntos de gestão e ganhamos força. Percebemos que já havia uma maior abertura do setor público para o tema de gestão, até pela acentuação da crise que o setor público passa a sofrer, ou seja, a escassez de recursos, a desqualificação das pessoas. Isso passa a ser mais presente no ambiente público. Levamos dois anos para que o governo assumisse isso." (Secretário Executivo do PGQP, ib.).

Na verdade, além de atuar na construção e difusão da solução, o PGQP como empreendedor de políticas também atua na definição do problema, sendo este o problema da crise e ineficiência do setor público. No caso da Prefeitura, a definição do problema é compartilhada com o grupo político da situação, conforme a entrevista com o Secretário de Gestão,

> "Houve um tempo em que a principal demanda da sociedade era que a organização pública pudesse corresponder à possibilidade democrática. Essa etapa nós vencemos. A partir daí, nós fomos tomados pelo processo inflacionário que deteriorou a moeda. Nesse momento, a organização pública se volta para recuperar o padrão monetário. Também vencemos essa etapa. Com a moeda estável e o modelo democrático vigente, é necessário qualificar o produto que dê retorno à sociedade, o que exige do setor público um novo modelo de gestão, inclusive de qualidade do servidor público. Sem isso o Brasil não cumprirá seu desafio, não atingirá nunca níveis competitivos para oferecer seus produtos nos outros países e assim produzir renda para sua população. Nosso desafio é qualificar o setor público, para colocar na disputa internacional um produto competitivo. Em organizações complexas, com o nível de informações que nós lidamos e com a crescente demanda, é necessário cada vez mais buscar outras ferramentas, metodologias, virtualizar processos, de forma a entregarmos à sociedade, nosso cliente, aquilo que ela espera de uma Prefeitura. Precisamos qualificar o núcleo de governo, para que se cumpram suas metas e objetivos estratégicos. E o setor privado se deu conta que precisava fazer essa aliança estratégica e é isso que o Dr. Jorge *[Gerdau]* lidera." (Secretário de Gestão, entrevistado em 18/11/08).

Entre os servidores também existe a visão de que a falta de eficiência se constitui em um tema importante. "Nós conversamos com outras prefeituras, e este é um problema universal. O desperdício, a falta de controle e a falta de foco são temas recorrentes." (Coordenadora de Gestão, ib.). Segundo Matte e Costa[17], outros obstáculos à obtenção de melhores resultados nas políticas públicas na Prefeitura de Porto Alegre incluem a cultura setorial, com visão segmentada, sem um foco definido, além da descontinuidade administrativa. Matte e Costa (2008:8) também apontam que o "gerenciamento efetivo dos resultados é outra prática não desenvolvida na organização". No entanto, outro entrevistado considera como visão ideológica o fato de trazer à tona o problema da ineficiência como um tema central da agenda,

> "Sem dúvida existe uma matriz ideológica por trás, pois o modelo explicita uma visão dos problemas da administração pública.

[17] Izabel Matte é atualmente Coordenadora de Gestão e Acompanhamento Estratégico na SMGAE (Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico) e servidora pública municipal há 16 anos. Esta citação é referência à monografia de conclusão de curso apresentado à Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) em 2008.

> Uma visão de que o problema é a falta de gestão e a solução seria uma visão voltada para resultados, que se utiliza de ferramentas de gestão da iniciativa privada, o que confronta a cultura que nós tínhamos. Dependendo da corrente política que ganhasse a eleição, o modelo estaria fadado ao fracasso por definição, por ser um modelo que é baseado na gestão de empresas." (Gerente de Programa, idem).

Kingdon afirma que a ascensão de um assunto à agenda pode se dar a partir da divulgação de um indicador que chame a atenção das pessoas por algum motivo, de alguma crise ou acidente ou pela avaliação das ações governamentais. No caso de Porto Alegre, nenhum desses fatores foi determinante para que o assunto da ineficiência fosse colocado na pauta. Este é um tema "universal" e boa parte das organizações públicas apresenta as mesmas condições. Segundo o autor, correntes políticas diferentes têm concepções distintas do que se constitui em um problema. A inclusão da ineficiência como problema a ser resolvido diz respeito à nova corrente ideológica que ascende na arena política de Porto Alegre, que, segundo os entrevistados, traz um novo conjunto de valores que atuam na definição do que se constitui em um problema a ser enfrentado pelo Estado.

4.1.3. A Dinâmica Política

A dinâmica política é responsável por grandes mudanças na agenda. No caso de Porto Alegre é o fator determinante para a introdução da política de gestão na administração municipal. Ademais, o processo de difusão das idéias de gestão, em parte pelo PGQP e em parte pelo processo crescente de adesão aos movimentos de qualidade pelas organizações públicas, cria um clima favorável à introdução do tema.

> "Hoje não há mais dúvida de que o ambiente está receptivo para os assuntos de gestão. Os agentes de dentro do governo começam a defender isso como a saída, é como se estivéssemos em uma empresa privada há quinze anos atrás. O setor público tardiamente está chegando a isso, à preocupação com qualidade e produtividade, de forma pró-ativa." (Secretário Executivo do PGQP, ib.).

Em Porto Alegre, a gestão Fogaça, iniciada em 2005, é a primeira a adotar a metodologia de gestão proposta pelo PGQP no governo municipal, por trazer novos valores à arena política, como visto na sessão anterior. É importante lembrar que o PGQP ofereceu a metodologia a todos os governos que o antecederam, desde sua criação, mas não foi aceita por motivos que não foram totalmente explorados, mas entre

eles, divergências ideológicas. Segundo o Secretário de Gestão, quando o prefeito Fogaça é abordado para adotar tais iniciativas de gestão, a proposta é imediatamente aceita.

> "Nós acreditamos neste modelo, que uma organização seja ela pública ou privada precisa ter métodos, métrica e metas. Caso contrário ela produz de uma maneira disforme, não econômica, não consegue antever processos e avaliar resultados. Essa era uma questão que eu trazia comigo, pois faz parte da minha formação profissional como gestor de empresas, e o Prefeito assumiu e entendeu. Ademais, nós já trazíamos no plano de governo uma abordagem multisetorial e territorial, com conceitos de cliente e produto. Quando chega o Dr. Jorge *[Gerdau]*, com suas concepções de qualidade e produtividade, através do PGQP, essas idéias se associam e nós absorvemos aquilo que nos foi oferecido e começamos a trabalhar juntos." (Secretário da SMGAE, idem).

Segundo Kingdon, a construção de consenso na dinâmica de soluções é dada por um processo de persuasão e difusão de idéias, no fluxo da política, para se ter o apoio necessário, é preciso fazer concessões e construir coalizões (Kingdon, 2003:163). Para inserir este novo tema na agenda, houve o compromisso de não se abandonar o que vinha sendo feito em termos políticas participativas na gestão anterior, por mais que não fosse bandeira da atual administração.

Um indicativo que demonstra a proximidade ideológica do Governo com os assuntos de gestão foi o uso do modelo, como base para a campanha política de reeleição. Conforme o Secretário de Gestão, que atuou como um dos coordenadores das campanhas de Fogaça,

> "o modelo de gestão foi pouco utilizado como retórica de campanha. Mas todo o formato, linguagem e forma de expressão da campanha foram baseados no modelo. Inclusive eram chamados nos programas de TV da campanha os gerentes de programas e líderes de ação – todos servidores e não políticos – para debater os problemas da cidade e mostrar os resultados obtidos em seus programas. Este formato só foi possível porque tinha um suporte do modelo de gestão por trás. Acreditamos que este, sem dúvida, foi um fator que alavancou a reeleição. Além disso, foi através dessa lógica que nós reequilibramos as contas públicas, esta sim uma retórica de campanha. A sociedade quer ver resultados." (Secretário de Gestão)

Conforme observado por Kingdon, mudanças no clima nacional têm impacto na formulação de políticas públicas. Em Porto Alegre, como observado pelo empreendedor de políticas, há uma crescente receptividade para os assuntos de gestão nos governos e entre os servidores públicos, que aceitam melhor o uso de metodologias e até buscam

adotá-las de forma pró-ativa. Esta receptividade é vista como uma oportunidade de inserir as alternativas criadas na agenda governamental, *"[a]dvocates for the newly viable proposals find a receptive audience, an opportunity to push their ideas.*" (Kingdon, 2003:149).

Outro fator e, no caso, o mais importante para a inserção do tema na agenda diz respeito à mudança administrativa – "*agendas are changed because some of the major participants chang*e", (Kingdon, 2003:153). Assim como foi decisivo na definição do problema, inserindo a temática da eficiência como um assunto a ser endereçado pelo governo, a mudança nos atores-chave do processo, com identidade ideológica semelhante à solução apresentada pelo empreendedor, é determinante na dinâmica política e, conseqüentemente, na composição da agenda decisória.

4.1.4. A Janela de Oportunidade

A atuação persistente do empreendedor de políticas, tanto na construção da solução, quanto na definição de problemas e na sua conjunção com o momento político, se mostrou eficaz face ao objetivo de inserir o tema na agenda decisória de governo. Ou seja, sem a atuação do PGQP e de sua liderança, Jorge Gerdau, muito provavelmente a política de gestão para resultados não teria entrado na agenda governamental.

Enquanto a janela de oportunidade não era aberta na administração municipal, o PGQP trabalhou incansavelmente na construção da solução. Com os resultados obtidos na adoção do modelo de gestão para resultados no Governo Estadual e em prefeituras menores, foi atuando em um processo de difusão dessas soluções, ajudando a criar um clima favorável aos assuntos de gestão no Estado. Outro fator diz respeito ao fato do MBC estar mobilizando reformas administrativas nos demais estados, inclusive em Minas Gerais e no Governo Federal, que já apresentam alguns resultados tangíveis.

A competência e habilidade do empreendedor afetam diretamente sua capacidade de agir na conjunção dos três fluxos. Kingdon afirma que um empreendedor deve possuir como qualidades a experiência e especialidade no assunto em questão, a habilidade de representar seu grupo, e ocupar uma posição onde participe do processo de tomada de decisão, além possuir um bom fluxo entre os decisores. Também deve ser persistente,

disposto a dispor do tempo e de recursos financeiros para introduzir suas idéias. Como empreendedor de políticas, Jorge Gerdau no papel de liderança do PGQP possui todas as características explicitadas por Kingdon, por ser uma figura respeitada por suas conquistas empresariais, com alto poder econômico e grande capacidade de mobilização. Uma recente declaração do Governador de Sergipe, Marcelo Deda, do Partido dos Trabalhadores (PT), traz como exemplo o seu trânsito político junto ao espectro político mais refratário às propostas da NGP,

> "Em vez de ficar reproduzindo um discurso de reclamação, ele atravessou uma floresta de preconceitos para sentar-se à mesa com os governantes de esquerda, oferecer uma contribuição efetiva e discutir uma cooperação que pode levar as administrações a ficarem mais eficientes", (Marcelo Deda, em reportagem da Revista Exame, de 26/06/2008).

Em sistemas democráticos, existem oportunidades para ação a cada eleição, com a troca de administração. Esta é a maneira mais comum para a abertura de janelas de oportunidade, segundo Kingdon. Entretanto, em Porto Alegre, só foi possível a introdução do tema na agenda no momento que o grupo político que assume a Prefeitura compartilha da mesma definição do problema que o empreendedor de políticas (o PGQP) e acredita na solução encaminhada. Segundo os entrevistados, foram 16 anos de tentativas, em sucessivas administrações, para que o empreendedor lograsse sucesso no encaminhamento de sua solução no governo municipal. Mesmo assim, nas últimas eleições, caso vencesse outro grupo político, seriam grandes as chances de o processo ser descontinuado, por diferenças nas concepções ideológicas na definição dos problemas do Estado. "Em quatro anos, o processo não está pronto, não está maduro. Os riscos de descontinuidade seriam muito grandes, caso o prefeito não fosse reeleito. Mas faríamos a mesma abordagem ao novo prefeito, oferecendo o modelo." (Secretário Executivo do PGQP, ib.).

Dependendo do grupo político eleito, nesta nova janela de oportunidade aberta haveria provavelmente uma movimentação na agenda governamental. Aqueles grupos cujas soluções foram suprimidas nos últimos anos poderiam ganhar força para introduzir seus temas, enquanto que a solução da gestão para resultados seria levada a outro governo, aguardando o momento mais adequado para ser novamente introduzida na Prefeitura de Porto Alegre. Nas palavras do Secretário Executivo do PGQP, "esta é uma caminhada sem fim. Nós temos paciência, determinação, persistência, muita vontade, pois

acreditamos que este é um processo de transformação, na medida em que mudamos atitudes, comportamentos, cultura, neste ambiente que tem muitos paradigmas ultrapassados".

4.1.5. O Modelo de Gestão para Resultados

Apesar de o pouco tempo de implantação limitar uma avaliação detalhada dos resultados, é possível colher uma análise mais crítica dos entrevistados quanto ao modelo de gestão utilizado, para entender se, de fato, caracteriza-se como um modelo de GpR, bem como conhecer o nível de implementação do modelo. Para tanto, durante as entrevistas, os atores-chave do processo foram incitados a abordar os seguintes aspectos: a configuração do planejamento estratégico; as abordagens de gestão adotadas; as formas de monitoramento e composição dos indicadores; a atribuição de responsabilidades e perfil das lideranças; o uso das informações no processo decisório.

Ao final de 2004, ainda durante o período de transição, inicia-se o planejamento do que seria mais tarde chamado de "Modelo de Gestão" em Porto Alegre. Para o planejamento foram utilizados quadros das consultorias indicadas (e financiadas) pelo PGQP, com o apoio da equipe de transição do prefeito.

O modelo de gestão sugerido pelo PGQP para Porto Alegre utiliza diversas ferramentas de gestão de forma integrada. Adota como pressuposto a gestão orientada para resultados, em uma estrutura matricial, que operara em paralelo – e de forma virtual – à estrutura administrativa tradicional. Para gerenciar a estratégia, explicitando os principais objetivos, indicadores e programas de governo, em uma relação de causalidade, utiliza-se a metodologia de Balanced Scorecard[18] (BSC). As finanças municipais são geridas empregando-se a metodologia de Gestão Matricial de Receitas e Despesas, onde são negociadas metas de arrecadação e de diminuição de custeio com

[18] O *Balanced Scorecard* é um sistema de medição de desempenho e implementação de estratégias administrativas de uma organização. Esta metodologia nasce da necessidade de se avaliar o desempenho de empresas para além do aspecto financeiro, em uma era de competição baseada no conhecimento e na "criação de valor". Apresenta-se como um modelo de gestão útil para a realidade pública, particularmente, por construir uma ponte entre a declaração de missão e estratégia e as medidas de desempenho da operação da organização. Além disso, contribui com uma mudança de foco da organização de programas e projetos para os resultados que se almeja a partir destas ações e permitir que as organizações alinhem iniciativas, departamentos e indivíduos de forma a reforçar o desempenho uns dos outros, e assim, alcançarem um melhor desempenho conjunto (Kaplan & Norton, 2001).

cada órgão municipal. Para os programas de governo adotam-se os critérios do Project Management Institute[19] (PMI). Finalmente, todas as informações são gerenciadas em um portal de gestão, disponível via *web*[20]. (Prefeitura de Porto Alegre, 2006).

O plano estratégico foi montado a partir do Plano de Governo, utilizado para campanha eleitoral e construído a partir de debates com os cidadãos e, então, foi construído internamente junto à "equipe de líderes", isto é, os coordenadores de campanha. Em um primeiro momento, apenas os objetivos estratégicos foram definidos, os quais foram sendo refinados à medida que os Secretários das pastas foram nomeados. Optou-se, à época, por não estabelecer indicadores de impacto e metas para estes objetivos, "pois não se tinha conhecimento prévio do funcionamento da prefeitura e nem dos indicadores existentes" (Secretário de Gestão, ib.)[21]. Portanto, partiu-se para uma estratégia *bottom-up* para a construção de programas de governo e indicadores operacionais, mas ainda sem uma definição de metas.

Os programas de governo e seus respectivos indicadores foram construídos a partir de visitas técnicas a cada um dos órgãos municipais, que tinham como objetivo prospectar novas propostas, assim como mapear as principais ações que estavam em andamento na prefeitura. Tais ações foram reunidas por afinidade e formatadas nos programas de governo, que procuravam integrar as atividades do município e assim tornar as ações da prefeitura mais eficientes. A partir deste mapeamento constituiu-se o PPA (Plano Plurianual), adaptado aos moldes do "Avança Brasil", do Governo Federal[22] e o

---

[19] PMI é uma entidade internacional que visa o desenvolvimento do 'estado da arte' no tema de Gerenciamento de Projetos, através da elaboração de um manual de boas práticas, o *PMBOK - Project Management Body of Knowledge*. Fonte: http://www.pmisp.org.br..

[20] O *site* está disponível em www.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao.

[21] O Secretário de Gestão fez parte da Equipe de Transição e participa, desde o início, da concepção do modelo de gestão da Prefeitura.

[22] O PPA de 2000-2003, denominado Avança Brasil, trouxe mudanças ao formato do sistema de planejamento e orçamento federais, na medida em que buscava estruturar um modelo de gestão a partir do planejamento de governo, o que abre espaço para o uso de metodologias de gestão para resultados em organizações públicas.

A estrutura empregada pelo Avança Brasil foi uma evolução na lógica inaugurada em 1996, com o Programa Brasil em Ação, ainda no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo Bresser-Pereira, em editorial à Folha de S. Paulo de 25/09/2003, o Brasil em Ação "foi uma notável contribuição gerencial à reforma da gestão pública, enquanto selecionava 42 projetos prioritários e lhes dava uma gerência matricial, por meio de ministérios". Adicionalmente, para permitir a gestão dos projetos, foram instituídos os gerentes de empreendimento, enquanto o monitoramento e avaliação eram realizados através de ferramentas como o sistema de informações gerenciais, o controle de fluxo financeiro e a gestão de restrições.

O êxito dessa experiência foi determinante para que o governo tomasse a decisão de adotar esses princípios para todas as ações do Governo Federal. O plano foi então transformado em instrumento de

orçamento municipal passa a ser planejado por programas. O PPA serve de base para as leis orçamentárias subseqüentes, a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei de Orçamento Anual).

Quando questionados sobre incorporação de novas demandas na estratégia inicialmente traçada, seja por mudanças de contexto, ou ainda novas necessidades levantadas pelo cidadão, esta é considerada uma questão a ser aprimorada. Apesar de possibilitar a incorporação de novas estratégias,

> "atualmente não estamos gerenciando bem as 'entradas', ou as demandas da sociedade. Hoje em dia trabalhamos apenas com incorporação das demandas do Orçamento Participativo, mas não com as demais, como a do 156 *[número de telefone destinado ao atendimento do cidadão]*, a do Legislativo e dos Conselhos. Com o Legislativo a relação é a mesma de sempre, não se faz a negociação de metas e orçamento para se atingir determinados objetivos. Mesmo porque o estabelecimento de metas é complexo, pois ninguém quer se comprometer com algo que porventura não possa entregar." (Coordenadora de Gestão, ib.).

O depoimento da Coordenadora de Gestão vai de encontro a um dos desafios colocados pela literatura de GpR, que diz respeito à *accountability* dos resultados de governo (OCDE, 2005). No caso, as metas seguem sem serem estabelecidas e, portanto, não evoluíram para servir de base para o controle social. Porém, o portal de gestão, ferramenta via *web* que gerencia as ações de governo é disponível para acesso livre, apresenta o andamento da execução das ações governamentais aos cidadãos, apresenta alguns indicadores operacionais, mas não as metas do governo.

As formas de monitoramento ainda enfatizam a mensuração de produto. Os indicadores estratégicos até hoje não foram estabelecidos ou mensurados. Alguns indicadores monitorados incluem o número de unidades habitacionais entregues, o número de vagas em escolas ou o número de alvarás concedidos a empresas[23]; estes são claramente indicadores operacionais, mas seu uso sem dúvida é um avanço, dadas as dificuldades colocadas para mensurar resultados em organizações públicas, já amplamente discutidas na literatura (Hood e Peters, 2004; CLAD, 2007; Bouckaert e Balk, 1991). Esta

---

gestão, orientando a administração pública para resultados e tendo o programa como forma básica de integração (Decreto no 2.829, de outubro de 1998). Este formato influenciou em grande medida os planejamentos estaduais e municipais seguintes.

[23] Tais indicadores foram apresentados como indicadores estratégicos, em reunião trimestral de avaliação do modelo de gestão junto ao PGQP, realizada em 12 de dezembro/2008.

limitação é reconhecida pelos atores internos ao governo, como mostra a responsável pela coordenação do modelo:

> "A estratégia é muito aberta, cabe tudo ali dentro e as promessas de campanha são muito operacionais, por isso a dificuldade em se estabelecer os grandes indicadores. Os indicadores mensurados atualmente ainda são operacionais, e não houve ainda uma avaliação técnica para produzir indicadores de impacto que possam ser utilizados politicamente. Porto Alegre está em uma situação onde precisa definir, estruturar e mensurar melhor seus indicadores, pois não há como sustentar um modelo de gestão para resultados que não apresenta resultados, sob o risco de se transformar em um processo em si mesmo, sem finalidade" (Coordenadora de Gestão, ib.).

A falta de especificação das diretrizes políticas pode ser uma das razões para a dificuldade em se estabelecer indicadores estratégicos. Como não se sabe ao certo quais são os resultados que a serem alcançados, os indicadores acabam por refletir tarefas rotineiras, resultados de processos, em vez de traduzirem impactos estratégicos visados.

Segundo a literatura de gestão, a definição de resultados a alcançar deve ser desdobrada em responsabilidades claramente atribuídas (Council of Europe, 2005; CLAD, 2007). Em Porto Alegre, o governo optou por alocar responsabilidades aos servidores de carreira, para que estes assumissem a função de gerentes de programa. Segundo o Secretário de Gestão, "estabelecer responsabilidades foi muito difícil, pois as pessoas não tinham a cultura de se responsabilizar por resultados".

Com o objetivo de melhorar o comprometimento dos gerentes de programa e incentivar os melhores resultados na gestão dos programas, foi criado um sistema de avaliação da atuação dos gerentes de programas, denominado EGP – Evolução do Gerenciamento dos Programas. Como parte do programa de incentivo, 15 gerentes foram selecionados para um curso nos Estados Unidos, como divulgado em reportagem da Revista Exame,

> "Em junho deste ano, 15 funcionários da prefeitura de Porto Alegre passaram duas semanas nos Estados Unidos. [...] Os servidores, todos concursados, participaram de um treinamento na escola de negócios da Universidade George Washington, na capital americana, uma referência mundial na área de gestão pública. [...] A experiência teve um sabor especial para os participantes: o do reconhecimento, algo raríssimo no ambiente do funcionalismo. 'Sou concursada há 19 anos e nunca tinha feito um curso fora do país', afirma Viviane Maria Loss, pedagoga de 44 anos e primeira colocada na seleção dos funcionários premiados com a viagem a Washington. 'Além do aprendizado, não dá para negar o orgulho de sermos reconhecidos pelo nosso trabalho'." (Mais para os Melhores, Reportagem na Revista Exame, 02/10/2008)

O desenvolvimento dos participantes no processo é visto como um ponto positivo. "As pessoas amadureceram nos últimos quatro anos e desenvolveram sua capacidade de liderança" (Coordenadora de Gestão, ib.). Ou ainda, segundo o Secretário de Gestão, "há a chance de o servidor se ver diferente e se aproximar de uma forma diferente da sociedade. O servidor hoje se vê na vanguarda do setor público, o que é muito positivo para sua motivação." Por mais que não apresentem resultados tangíveis, os ganhos em cultura são salientados.

Entretanto, o baixo comprometimento das lideranças-chave no processo é tema recorrente nas entrevistas. Segundo o Secretário Executivo do PGQP, este é um dos principais "nós críticos" do processo da Prefeitura, e o primeiro item a ser endereçado nesta segunda fase, que se inicia em 2009. Em seminário realizado no início de dezembro de 2008, junto aos gerentes de programa e líderes de ação (cerca de 200 servidores), este também foi o ponto central levantado pelos participantes, inclusive no que diz respeito ao alinhamento dos secretários aos programas e objetivos estratégicos. "Os contratos de gestão, a serem realizados no início do governo, tendem a assegurar um melhor comprometimento das lideranças, mas esta será uma preocupação constante nos próximos quatro anos" (Secretário de Gestão, ib.).

No entanto, o Prefeito demonstra claramente uma preocupação em balancear uma boa governança com a gestão. "As questões políticas precisam de um tempo diferente da gestão, já que são muito mais uma questão de construção de decisões e consenso do que necessariamente uma questão de eficiência." (Prefeito de Porto Alegre, em reunião de 12/12/08) [24].

A não-adesão de atores-chave no processo tem implicações sobre o uso das informações sobre o desempenho no processo decisório. As informações geradas são pouco utilizadas para tomada de decisão política, o que vai ao encontro da literatura da OCDE sobre o tema. Segundo o secretário de Gestão, há um crescimento no uso dessas informações para tomada de decisão, mas ainda poderiam ser muito melhor utilizadas:

> "Hoje, todas essas informações geradas pelo sistema de gestão são pouco utilizadas no processo decisório. Poderiam ser muito mais utilizadas, caso as lideranças olhassem com mais atenção a riqueza de dados existentes. Mas, por mais que tenhamos dificuldades em fazer

[24] Em reunião de avaliação do modelo de gestão, em 12 de dezembro de 2008.

> com que a alta liderança utilize essas informações, vemos uma evolução no uso entre os gerentes e líderes de ação. Entre estas lideranças intermediárias, que na verdade são os servidores, já se nota um maior aculturamento em relação ao uso das informações de desempenho" (Secretário de Gestão, ib.).

O modelo prevê fóruns específicos para discutirem-se os programas e estratégias, utilizando-se as informações geradas pelos gerentes de programa e líderes de ação, mas a Coordenadora de Gestão avalia que "há um desgaste muito grande nas estruturas coletivas de tomada de decisão, devido em grande parte, à falta de alinhamento político." Segundo ela, existe também a percepção de que as estruturas coletivas são muitas e complexas. "Este é um ponto a ser melhorado para esta segunda gestão."

Outro aspecto frágil do modelo reside na falta de alinhamento da estratégia ao orçamento. Segundo o Secretário de Gestão, "o alinhamento da estratégia com o orçamento ainda é muito difícil, pois o fluxo orçamentário ainda segue muitas vezes critérios políticos. Ainda estamos longe de atingirmos a plenitude neste quesito. Para este segundo governo, pretende-se trabalhar com a contratualização junto aos secretários das pastas, o que inclusive será uma estratégia para orientar melhor a alocação de recursos. [...] Neste momento, já temos maior conhecimento das informações geradas pela Prefeitura e será possível trabalhar esses indicadores e metas de forma mais assertiva" (Secretário de Gestão, ib.).

A partir de uma avaliação articulada dos diferentes aspectos do modelo, é possível traçar um balanço crítico de sua implementação. Os principais avanços estão relacionados aos ganhos em transversalidade, transparência e ao entendimento das políticas públicas de forma mais complexa, entendendo que uma ação impacta em diversos programas. Segundo a Coordenadora de Gestão, "ainda não é possível mensurar o quanto o modelo de gestão impactou nos resultados, mas quem vivencia 'a ponta' nota as melhorias no processo e os ganhos de transversalidade". O Secretário da Secretaria Municipal da Indústria e Comércio (SMIC) compartilha esta opinião, "os principais ganhos do modelo são em transversalidade e transparência, na medida em que se conhecem as ações que todos fazem", (Secretário da SMIC, entrevistado em 18/11/08). Já o Secretário de Gestão é um pouco mais crítico em sua análise, pois entende que "ainda não há ganhos de eficiência, mas há ganhos de cultura. Este é o grande sucesso destes quatro anos."

A comunicação é uma das ferramentas que têm sido utilizada para disseminar as práticas de gestão internamente. O portal de gestão, utilizado para comunicação interna e externa e desenvolvido para o gerenciamento dos programas e monitoramento dos indicadores é sem dúvida uma ferramenta poderosa para comunicação e compartilhamento de conhecimento, mesmo com certa resistência entre os servidores para alimentá-lo com a atualização de dados. Entre os entrevistados, existe o entendimento de que os servidores da organização têm respondido positivamente ao processo. Já entre os agentes políticos, apesar da resistência inicial de alguns, "há uma crescente adesão no corpo de secretários, principalmente quando os resultados começam a aparecer" (Secretário da SMIC, idem). No entanto, a comunicação interna e externa ainda é falha, com pouca divulgação dos resultados obtidos:

> "Existem programas com ótimos resultados, mas não são comunicados aos demais servidores, às lideranças e à sociedade. Mesmo assim é possível afirmar que a comunicação entre as secretarias melhorou consideravelmente, graças à articulação transversal existente nos programas, traduzida no portal de gestão" (Coordenadora de Gestão).

Na visão do PGQP, os principais avanços dizem respeito à sistematização das ações e ao planejamento estratégico, à transparência das ações do governo, facilitada pelo portal de gestão, à realização de reuniões intersetoriais (ainda que de forma incipiente em algumas áreas e programas), que estimulam a troca de informações entre as diferentes secretarias e auxiliam a tomada de decisão. Por outro lado, quadros do PGQP apontam como maior preocupação a dificuldade existente em se mensurar e atingir resultados e o papel ainda tímido das lideranças.

Segundo vários autores, o papel das lideranças políticas na condução de um processo de gestão para resultados é fundamental (Trosa, 2001; CLAD, 2007; Ingraham, 2008). A GpR pressupõe que se estabeleça previamente os resultados a serem alcançados e, sem isso, todo o restante do processo perde o sentido e o processo político se descola do processo técnico. A estratégia deve ser suficientemente clara de forma a orientar o estabelecimento de indicadores e metas e, assim, permitir o alinhamento da organização. O fato de o modelo ter sido adotado por influência de atores externos – o PGQP – e não necessariamente por iniciativa do político eleito, pode ser um dos fatores que

comprometam o "*buy in*" desta forma de gestão pelo prefeito e parte dos secretários e, ao fim, limitem os resultados potenciais dessa forma de gestão.

Após essa breve análise, é possível afirmar que o modelo utilizado em Porto Alegre ainda não se configura como uma abordagem integral de gestão para resultados. Encontra-se na fase anterior, de *performance measurement*, por existirem formas de mensuração de desempenho, mas não estarem direcionadas ao alcance de metas pré-estabelecidas. A existência de um planejamento estratégico não foi desdobrada no estabelecimento de prioridades de atuação, por serem grandes (e vagas) as intenções estabelecidas no início do governo, em 2005 e ainda não terem sido revisitadas.

4.2. Curitiba

Dentre as três cidades estudadas, Curitiba é a que possui um histórico mais consolidado de planejamento estratégico e foco em resultados. Essas metodologias começam a ser implantadas na Prefeitura em 1997, trazidas pela equipe de governo do então prefeito Cássio Taniguchi (atualmente no Partido Democrata - DEM), na figura do presidente do IMAP, Homero Giacomini, que podemos considerar como um dos principais empreendedores de políticas no caso. A adoção de tais soluções tinha como objetivo transformar o plano de governo em programas multisetoriais com metas a serem alcançadas pelos diversos órgãos, melhorando a integração entre os órgãos e a eficiência das ações. O prefeito é reeleito em 2001 e a política de gestão é continuada. As metodologias adotadas sofrem diversas adaptações ao longo dos anos, muito pela ação dos técnicos e do próprio empreendedor, em um processo de melhoria incremental das políticas de gestão.

Na gestão 2005-2008, de Beto Richa (eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), mesmo com a mudança de gestão e de partido, esta iniciativa é reforçada, inclusive relacionando-se o orçamento municipal à estratégia e aos programas de governo. Nas últimas eleições (2008), o modelo de gestão evolui para ser foco da campanha de reeleição Prefeito. No caso de Curitiba, houve continuidade da política de gestão por 3 gestões consecutivas, além da gestão iniciada em 2009, o que pode ser considerado um dos fatores para sua consolidação como sistema de gestão, já que a introdução de uma política de gestão para resultados é um longo processo de mudança cultural.

Pretende-se entender os fatores para a adoção pioneira da iniciativa, quase oito anos antes das demais prefeituras estudadas e, ainda, o fato de o assunto de gestão para resultados, antes mais restrito ao grupo técnico, passar a ser uma política pública central de governo e uma retórica de campanha. O caso será analisado frente às três dinâmicas de Kingdon, com o objetivo de compreender como são criadas as oportunidades para inserir o tema na agenda.

4.2.1. A Concepção da Solução

A Prefeitura Municipal de Curitiba começa a voltar sua atuação para o planejamento estratégico do município já em 1997, transformando o programa de campanha em plano de governo, desdobrado em programas estratégicos em uma estrutura matricial, com indicadores e metas definidos. Esta iniciativa é trazida pelo Presidente do IMAP[25] Homero Giacomini[26] e significou "uma revolução copernicana na cultura organizacional da administração pública" (Giacomini, 1999: 13). Até então, Curitiba era reconhecida mundialmente pela tradição em planejamento urbano, mas deixava a desejar nas políticas de planejamento e gestão. "A vinda do Homero foi primordial, pois ele estava atualizado com o movimento da Reforma do Estado e trouxe esta discussão para o governo municipal. Tanto ele quanto a equipe fizeram vários cursos da FNQ *[Fundação Nacional da Qualidade]*." (Diretora do IMAP, entrevistada em 13/10/08). Além de ator do processo, Homero descreveu as experiências que atuou em algumas publicações, que serão utilizadas para a análise do caso de Curitiba.

Foi então criado um sistema que oferecesse as bases para uma gestão compartilhada, com flexibilização, modernização tecnológica, transparência e orientação para resultados (Giacomini, 2001). Nesta ocasião, optou-se pela metodologia de Planejamento Estratégico Situacional (PES). Giacomini traz sua experiência acadêmica e de outros órgãos públicos para introduzi-la na Prefeitura como um todo.

> "Tudo começou no Mestrado de Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Londrina, com o estudo que realizei do autor chileno Carlos Matus. As metodologias simplificadas no formato MAPP (Método Altadir de Planejamento Popular), foram aplicadas em 40 oficinas de Planejamento Local na Prefeitura de Curitiba em 1992, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, da qual eu fazia parte. Depois, na Secretaria de Estado da Saúde, como Diretor de Planejamento, utilizei Matus outra vez para o trabalho com Projetos Estratégicos Matriciais. Na época fiz especialização com o Prof. Matus

[25] Para viabilizar o processo de gestão, a prefeitura conta com a atuação combinada de três órgãos. O processo é liderado e coordenado pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), uma autarquia municipal criada em 1963, como um órgão que tinha como objetivo capacitar os servidores e orientar modificações na estrutura administrativa da Prefeitura e atualmente atua como uma consultoria interna de gestão. O IMAP conta com o apoio técnico do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). No governo anterior (2005-2008) foi criada a Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), que tem como objetivo coordenar os programas multisetoriais e acompanhar as metas de governo.

[26] Homero Giacomini foi presidente do IMAP entre 1997 e 2001 e reassumiu a posição em 2005. No intervalo atuou como presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba (IPMC) e secretário municipal de Recursos Humanos.

> na USP – Botucatu. Em 97, trago esta experiência para o IMAP, quando o Governo Local é organizado em um portfólio de Projetos Estratégicos e o Planejamento Estratégico Situacional é largamente aplicado." (Presidente do IMAP, entrevistado por email em 14/11/08).

A construção do modelo de gestão envolveu mais de 300 técnicos. "[...] O plano de governo, traduzido em 24 projetos estratégicos, era composto por 260 operações concretas, orçamentadas e com gerentes ou responsáveis formalmente indicados para sua execução." (Giacomini, 1999: 7). O modelo foi estruturado a partir dos critérios do Prêmio Nacional da Qualidade, e as estratégias eram monitoradas através de um sistema de informações constituído por uma combinação de indicadores, aqueles de "cumprimento das operações" (ou indicadores de processo) e os de "impacto das operações".

Segundo o presidente do IMAP, responsável pela introdução do modelo, diversas foram as dificuldades encontradas neste processo, incluindo a falta de comprometimento das lideranças políticas, a dicotomia existente entre a forma de gestão matricial e a tradicional, incluindo o conflito de autoridade entre a hierarquia formal e os coordenadores dos projetos estratégicos (Giacomini, 1999). Mesmo assim, neste momento se introduz a lógica de planejamento integrado das ações na Prefeitura, o acompanhamento das ações e o monitoramento dos indicadores de desempenho, ainda que não totalmente consolidados.

Nos anos seguintes são realizados diversos avanços no processo de planejamento e de mensuração de resultados. O plano "Decidindo Curitiba", realizado em 1999 foi um dos marcos de planejamento da cidade, e consistiu em um diagnóstico global de todas as ações da Prefeitura, envolvendo cerca de 900 servidores, com o objetivo de integrar a atuação dos diferentes órgãos em quatro eixos: Legal-Fiscal, Urbanístico-Ambiental, Social e Econômico. "Em função desta iniciativa, fortalece-se a cultura de planejamento integrado das ações, já previamente introduzido com a metodologia do PES" (Diretora do IMAP). Esta iniciativa também é liderada pelo grupo técnico do IMAP.

Outro marco de planejamento, desta vez mais voltado para o planejamento urbano e o desenvolvimento social de alguns territórios do município, foi a Operação Cajuru[27],

[27] Cajuru é o nome de um dos núcleos descentralizados da Prefeitura, e foi escolhido como piloto da experiência de planejamento, por ser uma das regiões de Curitiba com níveis elevados de problemas

iniciada em 2000, que inaugura a lógica de planejamento e definição de indicadores e acompanhamento de resultados de forma participativa, junto à sociedade. Foi utilizada uma metodologia de planejamento canadense, adaptada à realidade do município, que consolidou-se no Modelo Curitiba de Colaboração. A metodologia é trazida ao município pela Pastoral da Criança, que já tinha uma inserção na comunidade e aborda a Prefeitura para uma parceria, por meio do Grupo de Estudo do Terceiro Setor (GETS).

> "O marco é que a partir desse projeto de fato se começa a trabalhar por resultados na Prefeitura. Antes, se trabalhava com ações bem definidas, mas, com a introdução do projeto Cajuru, definiram-se indicadores, metas e horizonte temporal, e os trabalhos iam sendo focados a partir dos resultados. Foi um projeto emblemático porque havia resultados finalísticos a serem atingidos e as decisões eram tomadas a partir da avaliação desses resultados. Alguns exemplos de indicadores mensurados eram a redução mortalidade infantil e do índice de violência, de fato indicadores de impacto." (Diretora do IMAP, idem).

No caso da Prefeitura de Curitiba, o planejamento sempre foi visto como um meio para se melhorar as políticas públicas, mas como uma iniciativa interna à burocracia.

> "A forma de gestão sempre foi uma questão mais interna à prefeitura, não é colocada para fora. Curitiba é mais focada nas soluções urbanas, na sustentabilidade e agora um pouco mais na questão social. Quando saímos para fazer cursos fora e contamos para as pessoas da iniciativa privada, eles ficam surpresos, por termos metodologias de gestão tão avançadas. A população percebe pela qualidade dos serviços e não porque comunicamos o fato de termos um modelo de gestão." (Técnica da SEPLAN, entrevistada em 13/10/08).

Ainda assim, um novo passo ocorre na gestão 2005-2008, quando o plano de governo deixa de ser algo interno para se tornar uma prioridade para o Prefeito. O plano foi construído no período de eleições, a partir de consultas à população e consolidados em torno de 7 eixos estratégicos[28]. Uma vez eleito, o Prefeito registra o plano em cartório e parte-se para o desdobramento interno em programas de governo. "Na campanha de 2004 todos os compromissos são registrados em documento de cartório. O Prefeito promove esses compromissos como sua exclusiva agenda de Governo. Com isso temos uma estratégia bem definida e o IMAP assume o papel principal de promotor e

---

sociais. Fonte: Modelo Colaborativo: Experiência e aprendizados no desenvolvimento comunitário em Curitiba. 2004.

[28] Cada eixo estratégico inclui programas e projetos, desdobrados em ações. São eles: Desenvolvimento Social; Cidade do Conhecimento; Trabalho e Desenvolvimento; Mobilidade Urbana; Integração Metropolitana; Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional; e Infra-estrutura, Urbanismo e Meio Ambiente. Fonte: Plano de Governo 2005-2008. Disponível em *www.curitiba.pr.gov.br*, acessado em 01/11/2008.

coordenador da gestão de estratégia", (Presidente do IMAP, idem). O PPA de 2006-2009 e as leis orçamentárias foram inteiramente modificados para refletir essa lógica de programas e acompanhamento do desempenho.

> "Cerca de 300 técnicos foram mobilizados para definir quais eram os objetivos, os indicadores para avaliar os programas, as metas mobilizadoras de cada programa. Algumas metas não eram tão específicas, como por exemplo, reduzir a mortalidade infantil para um dígito), mas era importante que cada órgão soubesse quais eram suas principais diretrizes. Depois foram detalhados os custos, recursos humanos necessários e tempo para implementação." (Técnica da SEPLAN, idem).

Em 2005 introduz-se uma nova ferramenta de gestão para resultados no município, o Balanced Scorecard (BSC). Apesar de adequada para o setor público, a metodologia de planejamento utilizada até então, o PES, foi considerada muito robusta para a maioria das situações.

> Como Secretário de Recursos Humanos [1998-2001], utilizamos Mapa Estratégico pela primeira vez, nos moldes do BSC, dele derivando o Painel de Bordo da Secretaria Municipal de RH. A Secretaria participa por três vezes dos ciclos do Prêmio de Qualidade do Governo Federal e é certificada ISO. Durante o período fizemos vários cursos da FNPQ e da Symnetics[29]. Retornando ao IMAP em 2005, passamos a usar metodologias mais adaptadas para nossa realidade, com o mix de ferramentas do BSC, PES de Matus e conteúdos da FNPQ. (Presidente do IMAP, ib.).

A centralidade da política de gestão é reforçada nestas últimas eleições de 2008, onde a gestão aparece como uma plataforma de campanha. Além de explicitar o mapa estratégico no plano de governo e orientar o plano pelos cinco princípios de uma organização orientada à estratégia[30], uma das plataformas de campanha é o "Bom Governo", ou o "aperfeiçoamento continuado da gestão [...], buscando qualidade e agilidade dos serviços [...] buscando resultados que impactem na melhoria da qualidade de vida da população". A "meta mobilizadora", ou o grande resultado a ser atingido pelo governo, também explicitada no plano, é expressa por "Curitiba: a melhor qualidade de vida das capitais brasileiras", monitorada pelo Índice de Desenvolvimento

---

[29] Symnetics é uma consultoria de gestão especializada na metodologia de BSC.

[30] No modelo do BSC, os cinco princípios de uma organização orientada à estratégia são: (a) mobilizar a mudança por meio da liderança; (b) traduzir a estratégia em termos operacionais; (c) alinhar a organização à estratégia; (d) transformar a estratégia-tarefa de todos; (e) converter a estratégia em processo contínuo. No plano de governo, esses cinco princípios estão traduzidos como (a) mobilizar a cidade para uma agenda estratégica; (b) traduzir a agenda estratégica em planos operacionais; (c) alinhar a máquina administrativa com a agenda estratégica; (d) motivar para transformar a agenda em tarefa de todos; e (e) manter um processo continuado de avaliação e prestação de contas. Fonte: Plano de Governo Beto Richa 2009-2012.

Humano dos Municípios (IDH-M), (Plano de Governo, Beto Richa, 2008). A partir das metas explicitadas no plano de governo, é feita a contratualização dos resultados com a equipe de secretários.

Segundo Caio Marini[31], consultor da Publix[32] que atua em Curitiba, especializado em gestão pública, a administração de Beto Richa encontra-se na terceira onda de reforma gerencial,

> "Estamos vivendo um momento que pode ser mesmo um marco porque esta nova onda chega aos municípios, que é onde o cidadão vive e trabalha. A primeira foi em 1995, no governo FHC, no Ministério da Administração. A segunda em 2003, com o choque de gestão de Neves em Minas Gerais. E agora, pela primeira vez como experiência municipal, em Curitiba. [...] O grande diferencial dos contratos de gestão é que eles permitem, de forma objetiva, que se avalie cada programa, cada meta a ser alcançada. É um instrumento de desenvolvimento da administração." (Caio Marini, em entrevista a Fábio Campana em 06/01/2009) [33].

Quando questionados sobre quais são os fatores que permitiram os avanços na solução de gestão no município, a qualificação e estabilidade do Quadro técnico que participa do processo de gestão foram as principais questões apontadas. Ainda, a melhoria contínua da política de gestão ao longo dos anos é outra questão tida como fundamental ao sucesso. "Um dos fatores críticos é o Quadro de servidores. Temos funcionários qualificados e estáveis no IMAP, IPPUC e demais secretarias de governo. Além disso, o IMAP atua desde 1963 como um órgão de capacitação dos servidores municipais, o que certamente colaborou com o sucesso no andamento do projeto." (Técnica da SEPLAN, ib.). Os técnicos da Prefeitura também atuam em diversas redes e consideram este como um fator fundamental para a difusão de informações e boas práticas de gestão.

> "Somos como se fossemos um radar, sempre atentos ao que acontece a nosso redor. Primamos pela excelência em gestão, assim como primamos pela qualidade dos serviços. Fazemos muitos cursos e o IMAP tem dado incentivo de capacitação. Além disso, Curitiba recebe muitas visitas de fora, o que facilita o intercâmbio de idéias. Trabalhamos também com diversas redes – CIFAL[34], a rede das Escolas

---

[31] Caio Marini fez parte da equipe do Ministro Bresser Pereira, no MARE (1995 a 1998).
[32] A Publix é uma consultoria de gestão especializada em gestão pública.
[33] Fonte: Blog de Fábio Campana, colunista político dos jornais O Estado do Paraná, Tribuna do Paraná e Gazeta do Paraná. Disponível em http://www.fabiocampana.com.br/?p=25862. Acessado em 15/01/2009.

[34] CIPAL é o Centro Internacional de Formação de Autoridades Locais, com sede em Curitiba. É um programa da UNITAR/ONU, para promover o desenvolvimento urbano sustentável através do treinamento de autoridades locais da América Latina, Caribe e África de Língua portuguesa. Fonte: http://www.cifalcuritiba.org.br/.

> de Governo, a redes de Secretários de Administração que vem discutindo alternativas de gestão para lidar com os problemas da administração pública." (Técnica da SEPLAN, ib.).

Constata-se que as "*policy communities*" ou redes de especialistas apontadas por Kingdon como importantes na discussão de alternativas são atuantes no caso de Curitiba. Além de considerar diversas alternativas, as comunidades são importantes para a difusão das idéias de gestão e das boas práticas utilizadas em outros municípios e países, além de serem importantes no processo de "*softening up*". O processo de difusão de soluções advindas do Prêmio Nacional da Qualidade e da gestão empresarial são questões que estão em discussão atualmente nessas redes, principalmente nas redes de Escolas de Governo e de Secretários de Administração, como constatado nas entrevistas.

Kingdon mostra que os burocratas são um dos principais atores no encaminhamento de soluções dentro de um governo. Além de questão da longevidade na administração pública, seu perfil técnico e a capacidade de atuar em redes de profissionais são pontos que favorecem a discussão e a formulação de alternativas. No caso de Curitiba, apesar dos burocratas serem importantes para o amadurecimento e melhorias no modelo de gestão, não são eles os responsáveis por introduzir as inovações no processo. As inovações são trazidas, em sua maioria, pela atuação do empreendedor de políticas, em Curitiba um indicado político, que possui o perfil de dirigente público, ou burocrata híbrido, na terminologia Aberbach, Putnam e Rockman (1981), já que apresenta um perfil técnico e é servidor público. Apesar de Kingdon constatar que o político e o seu indicado em geral não terem um papel relevante neste fluxo, ele não faz distinção entre os diferentes perfis de indicados políticos. Em Curitiba o indicado político é primordial no encaminhamento de soluções e na inserção do tema na agenda, por trazer a sua experiência prévia em planejamento e gestão.

4.2.2. A Definição do Problema

Assim como observado no caso de Porto Alegre, os valores que atores influentes em um governo trazem consigo têm um importante papel na definição do problema (Kingdon, 2003). Curitiba sempre foi uma cidade focada em soluções urbanas e ambientais, e a gestão não era um assunto inserido na agenda. Este assunto começa a ser tratado como um problema merecedor de atenção na gestão 1997-2000. Como explicitado por Giacomini (2001), Presidente do IMAP, em artigo em que discorria sobre o planejamento estratégico realizado em 1997,

> "Curitiba há muito tempo tem bons exemplos de solução de problemas urbanos. No campo da gestão, para corresponder à altura da tradição de planejamento urbano, a cidade está consciente de que precisa evoluir mais." (Giacomini, 2001, 190).

No mesmo artigo, o autor traz mais claramente a definição do problema, visão compartilhada com os movimentos de Reforma do Estado pautados pela NGP,

> "A gestão pública em Curitiba enfrenta como problema central a necessidade de aprimoramento contínuo da capacidade de governar. Esse problema tem um grande número de causas, entre as quais algumas devem ser destacadas. Em primeiro lugar, a necessidade de um processo sistematizado e integrado de identificação das necessidades da população, de atenção à cidadania, "de foco na clientela" (Osborne & Gaebler, 1994). Segue-se a inadequação do sistema de informações para a tomada de decisões [...]. Em terceiro lugar, pode-se citar a deficiência do planejamento administrativo, entendido não como existência de órgãos capacitados a planejar, mas como a capacidade de planejar existente em todos os órgãos. Fechando este ciclo, para recomeçá-lo num processo que se torna vicioso, a insuficiência de mecanismos de avaliação e controle do resultado das ações. Em quinto lugar, existe a questão da capacitação insuficiente dos servidores para que atuem como legítimos sujeitos sociais, bem como da formação deficiente dos que atuam em funções gerenciais. Em último lugar, está a inadequação da estrutura orgânica e funcional de órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba." (Giacomini, 2001, 190-191).

Em artigo publicado em 1999, Beatriz e Silva conduzem uma pesquisa sobre o processo de mudança de valores da nova administração do IMAP, e identificam aqueles mais considerados pelos novos dirigentes. "Apesar da Prefeitura Municipal de Curitiba ser reconhecida nacionalmente em termos de sua administração pública e planejamento urbano, não havia motivos para se manter como estava: era preciso melhorar. [...] [M]elhoria de qualidade de atendimento à população, eficiência, modernidade e planejamento eram valores compartilhados" pelos dirigentes de nível tático e estratégico do IMAP. Para isso era necessário mudar padrões de comportamento, quebrar

paradigmas, sensibilizar pessoas para mudanças, repensar processos de trabalho e "adotar estratégias que mesclassem a cultura do poder público com a da iniciativa privada, [...] através da contratação de profissionais pertinentes a cada uma delas." (Beatriz e Silva, 1999: 8-11).

Esses valores seguem sendo compartilhados pela administração atual, o que pode ser constatado pelas soluções adotadas, mas também pelo discurso reformador e de eficiência da gestão privada. "O Contrato de Gestão foi baseado em experiências de sucesso da iniciativa privada e de administrações públicas. É um instrumento moderno, que será renovado a cada ano e visa fazer com que os compromissos de governo se tornem mais claros à toda população" (Beto Richa, Paraná Online, 07/01/2009) [35].

É importante salientar o papel do partido do prefeito Beto Richa – o PSDB – na definição do problema. Quando questionado pela imprensa sobre uma possível eleição para Governador em 2010, o atual prefeito explicita a agenda do partido em torno da gestão pública. "O importante é que a aliança que se formou agora *[no PSDB]* se mantenha e se fortaleça, porque é uma aliança em torno de uma administração municipal bem-sucedida e um modelo de gestão pública moderna e eficiente, que pode trazer benefícios também para o Estado." (Beto Richa, Paraná Online, 29/12/2009)[36].

Segundo Kingdon, os problemas são definidos pela alteração de um indicador importante, por algum evento inesperado, como um acidente, por avaliações do governo (feedbacks), ou simplesmente porque há mudança de valores – e conseqüentemente no que se entende por um problema – na administração. Novamente, assim como no caso de Porto Alegre, pode-se observar a importância no papel das idéias na definição do que consiste um problema a ser endereçado pelo governo. Os atores externos – mais especificamente, os grupos de interesse – que, segundo Kingdon, são bastante influentes neste fluxo, não aparecem como atores importantes no caso de Curitiba. Neste caso, os atores políticos têm um papel central, influenciados não somente pelo movimento de Reforma do Estado, como também por valores partidários, já que o atual partido no poder, o PSDB, traz a temática de gestão como prioridade, especialmente após a experiência de Aécio Neves, com o Choque de Gestão, em Minas Gerais.

---

[35] Acessado em 10/01/2009.
[36] Acessado em 10/01/2009.

4.2.3. A Dinâmica Política

Em Curitiba, a pouca alternância de poder favorece a continuidade da política de gestão na agenda. Há uma janela de oportunidade que se abre em 1997, com a inserção do tema na agenda pela equipe do ex-prefeito Cássio Taniguchi, que via nas soluções de planejamento e gestão "uma maneira de entregar aquilo que foi prometido em campanha e conseqüentemente ampliar a sustentação política do prefeito." (Técnica da SEPLAN, entrevistada por telefone, em 26/01/2009). Depois, a política de gestão é continuada, apresentado melhorias incrementais. Em 2005, com a mudança administrativa, essa política é trazida como prioridade para o prefeito eleito.

Neste caso, o fluxo de soluções impactou a dinâmica política, no momento em que as soluções de gestão já estavam encaminhadas e já faziam parte da cultura da organização quando há troca administrativa em 2005. O prefeito eleito se apropriou da solução e utilizou-se da abordagem como um item importante em sua agenda, mas já era um tema inserido na administração pública. Segundo o Presidente do IMAP,

> "Todo o processo tem um fio condutor técnico-político homogêneo desde o início, em 1997, sendo aquele período o início de um processo mais interno, técnico, mas amplamente participativo de planejamento. O segundo marco importante é 2005 com a clara negociação da agenda estratégica de governo no processo eleitoral e sua adoção determinada e incondicional pelo Prefeito. Neste período há também uma forte aproximação com a população (235 audiências públicas com uma média de 350 participantes em cada uma), de forma direta, o que traz desafios de adaptação da estratégia às demandas emergentes, resultando em flexibilização e agilização." (Presidente do IMAP, ib.).

Dentre os fatores políticos trazidos por Kingdon neste fluxo, incluem as motivações partidárias. O fato de Beto Richa pertencer ao PSDB certamente é um fator para que o tema tenha permanecido na agenda e ainda ganhado força. Em visita à Curitiba, Aécio Neves explicita em poucas palavras a importância que partido tem dado para a questão da gestão,

> "Beto é a cara nova do PSDB e por onde o PSDB tem de caminhar. Ele é uma das principais referências que o Brasil tem hoje de gestão pública eficiente, com metas e resultados transparentes. Nós somos um partido político que considera que a gestão pública pode ser eficiente, ao contrário do que, de alguma forma, nós passivamente aceitamos ao longo do tempo de que o setor público é ineficiente por

> natureza, pelas amarras legais, pelas ingerências políticas, pelas limitações de ação. Nós estamos já com ações e acho que o Estado de Minas Gerais se incorpora também a este esforço. Mas aqui em Curitiba isso é muito claro, nós estamos demonstrando que a gestão pública pode apresentar resultados muito próximos e, em determinados momentos, até mais vigorosos do que o setor privado apresenta. Desde que se tenha metas e mecanismos de controle, os resultados irão chegar, assim como nossos objetivos." (Entrevista do governador Aécio Neves durante homenagem ao prefeito de Curitiba Beto Richa em 25/06/2007)[37].

Ademais, o partido tem trabalhado na difusão das idéias de gestão entre suas lideranças. Em encontro no dia 22/01/09[38], Richa apresenta ao Governador do Estado de São Paulo, José Serra e ao Prefeito da capital, Gilberto Kassab a experiência dos contratos de gestão em Curitiba. Segundo Kassab, "este contrato é um bom exemplo de gestão moderna e focada na eficiência dos serviços públicos". Esta defesa e difusão do assunto gestão por um partido político pode ser entendido como um reflexo do clima nacional favorável ao tema. Caso contrário, não haveria tal defesa e preocupação por uma gestão pública eficiente e voltada a resultados por parte de um partido político e de lideranças nacionais.

Na visão da Técnica da SEPLAN, há atualmente um clima maior de cobrança por resultados por parte da sociedade, "no cenário nacional, começa-se a criar uma ambiente de cobrança por maior transparência da gestão e isso se reverte na credibilidade e sustentação política. Estes fatores convergem e, quando o Cássio assume, o Homero introduz métodos de planejamento para o governo como um todo." (Técnica da SEPLAN, idem).

A combinação do clima nacional com eleições é um fator particularmente poderoso na *agenda setting*. No caso de Curitiba, a eleição de um prefeito ideologicamente favorável às políticas de gestão traz mais força ao movimento de planejamento e foco em resultados introduzido pela administração anterior e já presente na cultura da administração pública local.

---

[37] Fonte: Agência de Minas. Reportagem de 25/06/2007.
Disponível em http://www.agenciaminas.mg.gov.br/imprime_entrevista.php?cod_entrevista=502.
Acessado em 25/11/2008.

[38] "Richa discute com Serra novos desafios da gestão pública". Fonte: Diário Popular. Reportagem de 22/01/2009.
Fonte: http://diariopopularpr.com.br/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=2559.
Acessado em 25/01/2009.

4.2.4. A Janela de Oportunidade

A pesquisa conduzida por Kingdon mostra que os indicados políticos são importantes atores, já que são capazes de levar suas prioridades à agenda decisória de governo. À época, o empreendedor de políticas, Homero Giacomini, já trazia experiência prévia com metodologias de gestão e estava a par do movimento de Reforma do Estado e do Prêmio Nacional da Qualidade. A solução é construída tendo-se os critérios do prêmio como referência. Estes processos evoluem na Prefeitura, tanto pela ação dos técnicos, capacitados e envolvidos em diversas redes de conhecimento, quanto pela ação do empreendedor de políticas que, pelo seu histórico e características, tem conhecimento de metodologias de gestão e igualmente apresenta um perfil técnico e mais afeito a este tipo de solução.

Quando Beto Richa assume, esta já era uma metodologia em consolidação na Prefeitura – "o IMAP, o IPPUC e as Secretarias de Administração e Finanças já atuavam em conjunto para o planejamento dos programas de governo e controle dos resultados", (Técnica da SEPLAN, entrevistada por telefone em 26/01/09). Adicionalmente, o prefeito traz como ideologia partidária a crença nas soluções de gestão, o que contribui para maior centralidade a estas questões. Além do plano de governo ter sido embasado em um modelo de gestão para resultados, outra iniciativa que demonstra a importância do tema na agenda governamental é a contratualização das metas de governo com a equipe de secretários, firmada no último dia 06/01/2009[39]. "O Contrato de Gestão,

[39] Metas para a administração municipal nos próximos quatro anos dentro do Programa Bom Governo:
• Reduzir o custeio da Prefeitura em, no mínimo, 10% até dezembro de 2009.
• Diminuir em 25% o tempo médio de atendimento às demandas do cidadão até dezembro de 2012.
• Aumentar o índice de satisfação dos usuários com os serviços até dezembro de 2012.
• Aumentar o uso dos sistemas de informação da Prefeitura.
• Obter 0,7 no Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública de Curitiba (IDGP) até dezembro de 2009. Hoje o IDGP é 0,56.
• Atingir avaliação satisfatória em 100% dos Contratos de Gestão até de dezembro de 2009.
• Reprogramar no máximo 30% dos investimentos previstos até dezembro de 2009.
• Ampliar para 58% o percentual dos servidores com nível superior até dezembro de 2009. Hoje o percentual é de 53%.
• Atingir 50 horas-aula, como média, por servidor, até dezembro de 2009. Hoje são 44 horas-aula.
• Atingir 90% de resolutividade das demandas priorizadas pela Administração Regional até dezembro de 2009. Hoje essa resolutividade é de 82,96%
• Aumentar o índice de satisfação dos usuários com os serviços prestados nas Ruas da Cidadania até dezembro de 2012.
• Ampliar o número de ações em parceria do Governo Municipal com a Sociedade até dezembro de 2012.

define as metas para a administração municipal, de acordo com o Plano de Governo registrado em cartório. Até fevereiro de 2009, serão estabelecidas as metas específicas de cada área, conforme o Plano de Governo, que teve como base as demandas da população e o Orçamento de 2009. Os contratos terão objetivos, indicadores, metas, projetos e responsabilidades e serão renovados anualmente." (notícia veiculada no *site* da Prefeitura Municipal de Curitiba, em 06/01/2009) [40].

Além da atuação do empreendedor de políticas, no caso de Curitiba as janelas de oportunidade são abertas por uma combinação de fatores – a solução trazida pelo empreendedor e construída pelos técnicos estava disponível, o momento político era adequado, já que o partido trazia a questão da gestão como uma bandeira e a definição de problemas ia de encontro às soluções propostas. Segundo a Técnica da SEPLAN, "é impossível determinar um ou outro fator para a centralidade do tema nesta gestão. São diversos fatores, essas questões vêm amadurecendo há tempos e a atual gestão vem coroar aquilo que temos trabalhado nos últimos dez anos".

4.2.5. O Modelo de Gestão para Resultados

O modelo de gestão para resultados em Curitiba apresenta cerca de 10 anos de implementação, sem períodos de ruptura. Durante este período, vem sendo trabalhado pelos técnicos de forma a adaptá-lo ao contexto da administração pública municipal. Como resultado, hoje agrega as mais diversas soluções de gestão, tanto aquelas criadas para o contexto privado como as mais voltadas para o planejamento do setor público. Atualmente, as ferramentas de gerenciamento adotadas são o BSC, a gestão de projetos com a metodologia do PMI. O PES e o Modelo Curitiba de Colaboração também são utilizados para planejamento estratégico.

Tanto o plano de governo anterior quanto o atual (2008-2011) foram construídos no período de eleições, a partir de consultas à população e registrados em cartório. Segundo os entrevistados, o plano exprime as demandas da sociedade coletadas a partir de audiências públicas. O planejamento desenvolvido para a atual gestão traz maior

---

[40] Richa e secretários firmam contrato de gestão, com metas para a administração municipal. Publicado em 06/01/2009. Fonte: *site* da PMC. http://www.curitiba.pr.gov.br/Noticia.aspx?n=15191.

especificidade, já que explicita com clareza as principais metas de governo, contratualizadas com a equipe de secretários; o plano de governo foi estruturado em programas estratégicos, seguindo uma estrutura matricial.

Quanto à incorporação de estratégias emergentes, as demandas externas são colhidas através de audiências publicas, pelo telefone 156[41], por priorização de ações via internet e realização de pesquisa pró-ativa junto à população. Essas informações são utilizadas para a construção e revisão orçamentária e são acompanhadas pelo prefeito e secretários em relatórios que explicitam as prioridades da sociedade por bairro e regional, periodicamente. Os projetos são priorizados seguindo critérios como a relevância e urgência, impacto na qualidade de serviços, demanda da população, grau de inovação, viabilidade política e impacto no plano de governo.

Curitiba adota, a partir de janeiro de 2009, o modelo de contratualização dos indicadores de impacto com os Secretários (para detalhamento dos indicadores estratégicos, recorrer à nota #39). Tais indicadores são desdobrados ao nível das secretarias e demais órgãos, em indicadores operacionais, para permitir o acompanhamento mais freqüente e sistemático.

A Prefeitura também utiliza o Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública – IDGP, que avalia as práticas em gestão pública, utilizadas pelos órgãos municipais, com o objetivo de obter melhores padrões de gestão. A formulação do índice é embasada nos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Qualidade do Governo Federal, sendo: liderança, estratégia e planos, cidadão e sociedade, informação e conhecimento, processos, pessoas e resultados. O desempenho dos diversos órgãos é comparado e são tomadas medidas para melhoria dos indicadores que estiverem abaixo da meta estabelecida.

Até recentemente, os programas tinham como coordenadores seus respectivos Secretários, ou alguém designado por ele, e um Colegiado de Gestão formado por representantes de cada um dos órgãos envolvidos com o Programa. A partir de janeiro de 2009, somente os Secretários podem assumir a figura de coordenador de programa,

[41] Central de Atendimento e Informações ao Cidadão.

pois muitas vezes os servidores que assumiam a função esbarravam em problemas de hierarquia. O comprometimento dos principais líderes é trabalhado através da ferramenta de contratualização.

As informações de desempenho dos indicadores, de cada secretaria e dos programas de governo, são organizadas e apresentadas ao prefeito para auxiliar no processo decisório. Até dezembro de 2008, o monitoramento dos principais indicadores era realizado semestralmente, em reuniões do Prefeito com seus Secretários, para acompanhar os resultados e cobrar o andamento das ações prioritárias. Na gestão atual, pretende-se realizar as reuniões mensalmente, dada a importância depositada na contratualização das metas.

No entanto, ainda há desafios no que tange à organização e simplificação das diversas informações. A quantidade de indicadores é muito grande e, muitas vezes, ainda insuficiente para subsidiar a decisão. Ainda, os sistemas informatizados não são preparados para fornecer os dados no momento solicitado. "Há um trabalho manual extenso a ser feito para preparar os relatórios de gestão", (Diretora do IMAP, ib.). Com as reuniões de avaliação ocorrendo mensalmente, este trabalho tende a aumentar.

O índice de execução orçamentária de Curitiba é considerado alto na visão dos entrevistados, e o investimento chegou a 17,5% do orçamento em 2008[42]. No entanto, nem sempre está vinculado ao planejamento estratégico ou aos programas prioritários,

> "Temos um alto índice de execução orçamentária, mas nem sempre está atrelado ao planejado inicialmente (principalmente com relação ao investimento). No custeio a aderência é maior. Nos projetos estratégicos a aderência poderia ser muito maior. Isso não acontece muitas vezes, devido a existência das estratégias emergentes." (Técnica da SEPLAN, entrevistada em 13/10/2008).

A técnica da SEPLAN ainda afirma que um dos grandes desafios é a capacitação do pessoal técnico, que trabalha na execução dos projetos, nas práticas orçamentárias,

> "Nós temos trabalhado para que os técnicos que não sejam necessariamente da área financeira se apropriem desse conhecimento. Muito do atraso na execução do orçamento é falta de conhecimento das práticas orçamentárias. O pessoal de finanças tem que estar acompanhando o pessoal técnico para conhecer as prioridades, porque do contrário, se faz o planejamento financeiro descolado da execução

[42] Dados da SEPLAN.

> física. Parece uma coisa simples, mas não é. É preciso trabalhar o cronograma de desembolso para que a execução orçamentária acompanhe o planejamento estratégico." (Técnica da SEPLAN, idem).

Segundo a Diretora do IMAP, entre os principais resultados obtidos pelo uso do modelo de gestão, a capacidade de coordenação conseguida através da intersetorialidade é um dos mais visíveis. O amadurecimento da gestão das demais secretarias também é considerado um ponto positivo, principalmente depois da implementação do IDGP, que permite traçar uma evolução da capacidade administrativa dos diferentes órgãos. Ademais, há clareza dos macro-objetivos, o que permite o alinhamento de todo o governo e facilita a coordenação do processo.

Um dos fatores críticos para a obtenção de resultados diz respeito ao uso intensivo da comunicação interna, fazendo com que a informação chegue ao pessoal de ponta. Há incentivo para que as secretarias desdobrem as estratégias e metas nas suas unidades e levem as informações adiante. Segundo a técnica da SEPLAN entrevistada, "Esse é um diferencial no processo de implementação do modelo de gestão."

Não obstante, fazer com que toda a administração trabalhe bem com a gestão para resultados, para que todos estejam no mesmo patamar de entendimento, é considerado um grande desafio para a próxima fase. "É uma mudança cultural que não é simples, as pessoas precisam se apropriar melhor disso." (Diretora do IMAP, ib.). Seguramente, a iniciativa de contratualização de resultados com os Secretários será um fator decisivo para mudança cultural, já que a literatura aponta que contratos baseados na experiência organizacional têm se mostrado eficientes para lidar com organizações de múltiplos objetivos como o Estado. Segundo Jann e Reichard (2002: 36-39)[43], os modelos de contratualização estabelecem uma "nova lógica de atuação no governo central, que tenta deixar para trás o clássico controle político/burocrático e a função de supervisão e avançar em direção a novas formas de agencificação e contratualização. [...] Os estudos disponíveis mostram que o modelo contratual sustenta e fortalece a efetividade e os níveis adequados de serviço e qualidade das agências governamentais."

[43] Em estudo comparado em países que empreenderam reformas sob o paradigma da NGP: Alemanha, Dinamarca, Estados Unidos, Países Baixos, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça.

Outra iniciativa em estudo diz respeito à remuneração variável por resultados, já em implantada na Secretaria de Saúde há alguns anos. No entanto, este é um projeto que precisa ser muito bem estudado, dada a controvérsia que o recobre, de acordo com a técnica da SEPLAN.

É possível verificar que a continuidade da política de gestão, no caso de Curitiba, assim como a capacitação dos técnicos, tem uma contribuição positiva, no sentido de que permitiram que houvesse uma maior adaptabilidade das ferramentas de gestão à realidade municipal. Mesmo assim, alguns desafios colocados pela literatura de GpR seguem presentes, como a conexão entre orçamento e planejamento. A clareza da estratégia de governo – e conseqüentemente dos objetivos a serem perseguidos pela organização – é citado pelos entrevistados como um ponto positivo do processo, e só é possível graças à direção exercida pela liderança política, para quem o modelo de gestão é uma forma de posicionamento político. Deste modo, é possível afirmar que em Curitiba estão presentes aspectos e instrumentos que aproximam seu modelo de gestão ao *framework* de GpR.

4.3. Joinville

O interesse em se estudar o modelo de gestão de Joinville se dá pelo fato de ter sido fortemente ancorado em um amplo processo de planejamento estratégico junto à sociedade, iniciado em maio de 2003, mobilizando cerca de 3 mil pessoas para a construção das principais diretrizes para a cidade, através de uma parceria do empresariado local com o governo municipal. No entanto, após o processo de consulta e debates junto à população e às entidades da sociedade civil, e depois de ter sido criado o Instituto Joinville (IJ) para gerenciar o plano estratégico e monitorar os indicadores, tal processo "sai da agenda" entre 2007 e 2008 e é esvaziado tanto pelos empresários, quanto pelo prefeito, em seu segundo mandato.

Mesmo assim, a equipe técnica da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Joinville, que participou ativamente da construção do plano, modifica sua estrutura de programas de governo e, utilizando o Planejamento Estratégico de Joinville (PEJ) como base, constrói metas para as secretarias e passa a acompanhar as ações do município. A seguir, serão analisados os fatores que propiciaram a inserção do tema na agenda decisória e os motivos pelos quais o PEJ deixa de ser prioridade, utilizando para análise as dinâmicas de Kingdon. Ademais, como a gestão para resultados segue sendo utilizada pela prefeitura, ainda que modestamente, será realizado um balanço da abordagem utilizada.

4.3.1. A Definição do Problema e a Concepção da Solução

Neste caso, os fluxos de definição do problema e concepção da solução estão de tal forma interligados que sua análise em fluxos distintos perde o sentido. Para o empresariado local, as políticas políticas públicas são descontinuadas pelo fato do poder público estar interessado em maximizar seus próprios interesses. O planejamento de longo prazo seria a solução possível para permitir um Estado mais responsivo às demandas da sociedade e menos cooptado pelas questões partidárias de curto prazo.

A idéia de planejar a cidade surge em 2002, em um movimento denominado Pensando Joinville, constituído por um grupo da sociedade civil formado por 50 entidades, em sua

maioria ligados ao empresariado local, que se reuniam periodicamente para discutir os problemas da cidade. O grupo gerou uma cartilha com as prioridades da cidade, mas sem os aspectos formais que caracterizam um processo de planejamento estratégico. "Eram diretrizes bem genéricas, dificilmente alguém se oporia a qualquer uma das idéias que estavam ali colocadas. Eram propostas do tipo melhorar a educação básica na cidade". (Participante do processo e Ex-Presidente do IJ-b, entrevistado em 14/10/08).

O plano surge como proposta formal em maio de 2003, junto ao Desenville (Conselho de Desenvolvimento de Joinville)[44], conselho composto por um grupo de empresários - em sua maioria participantes do Pensando Joinville – criado para assessorar o prefeito Luis Henrique (atual governador) e depois seu vice, Marcos Tebaldi[45], em temas referentes ao desenvolvimento da cidade (Karam, 2008). O grupo sugeriu a realização de um planejamento estratégico de longo prazo para a cidade, que servisse de orientação para novos investimentos tanto da sociedade civil e empresariado, quanto do governo, com a condição de que fosse suprapartidário e que contasse com a participação de todos os representantes da sociedade. O planejamento vinha suprir uma demanda por continuidade administrativa, por uma visão de longo prazo para a cidade.

> "O problema é que a descontinuidade administrativa dificulta o planejamento dos empresários. Entender melhor quais as prioridades para a cidade, a longo prazo, faz com que os recursos de investimento sejam melhor direcionados. Não se pode deixar que o poder público, com todas suas características de descontinuidade, de dispersão, de objetivos partidários mais emergenciais desvie o planejamento de longo prazo." (Ex-Secretário de Qualidade, Desenvolvimento e Integração e Ex-Presidente do IJ-a, entrevistado em 14/10/08).

O grupo partiu então para o convencimento do prefeito Tebaldi, cujo mandato havia se iniciado pouco mais de um ano antes, para a adoção do planejamento pelo município. Conforme explicitado por um dos entrevistados, que participou das negociações com a Prefeitura à época,

> "Partimos para o processo de convencimento do Prefeito, de que seria necessário um planejamento de longo prazo. Não foi uma iniciativa do município, mas sim do empresariado, houve um grande esforço de convencimento do Prefeito para que ele capitaneasse o processo. O argumento à época era que ele ficaria marcado como o

[44] Segundo os entrevistados, o Desenville representava o poder econômico local, e era utilizado pelo prefeito para debater temas estratégicos para o desenvolvimento da cidade.

[45] O Prefeito Luis Henrique (atualmente no PMDB) foi substituído por seu vice Marcos Tebaldi, (PSDB), quando assumiu o cargo de Governador do Estado de Santa Catarina, em 2002. Portanto, à época do PEJ, o prefeito em exercício era o Marcos Tebaldi.

> Prefeito que pensou a cidade a longo prazo, como um empreendedor." (Participante do processo e Ex-Presidente do IJ-b, idem).

Tanto a coordenação, quanto a viabilidade financeira – inclusive a contratação de consultoria[46] – e demais recursos para a execução do plano e mobilização da sociedade ficaram a cargo da Prefeitura de Joinville, sob responsabilidade da Secretaria da Qualidade, Desenvolvimento e Integração, pasta que já assessorava o Desenville em suas ações[47]. O método de planejamento participativo trazido como solução pelos consultores já havia sido implantado em algumas outras cidades, como Rio de Janeiro, Cambará do Sul e Tiradentes, e envolve um diagnóstico da cidade, através da análise SWOT[48], definição das vocações da cidade, construção dos projetos estratégicos e gerenciamento estratégico, com a utilização da metodologia de BSC. (Pagnoncelli e Aumond, 2004).

Através das secretarias regionais da Prefeitura, as associações de bairro e entidades da sociedade civil foram contatadas para captar as demandas de cada região. Cerca de 3 mil pessoas e 73 entidades (entre órgãos públicos e instituições da sociedade civil) participaram dessa fase de debates, que durou aproximadamente 7 meses. (Karam, 2008; Pagnoncelli e Aumond, 2004). O processo de planejamento resultou na visão de longo prazo para Joinville (2020), na identificação de suas vocações[49], nas principais diretrizes estratégicas e em 24 programas estruturantes a serem implementados e monitorados pela sociedade civil em parceria ao poder público. Em um primeiro momento, o planejamento não detalhou os principais indicadores, metas, recursos e responsabilidades. Para tanto, foi criado o Instituto Joinville (IJ), uma OSCIP[50], como mecanismo institucional para dar continuidade ao planejamento, responsável pelo estabelecimento dos indicadores para monitoramento e articulando a implementação do plano. "Entende-se que não caberia apenas ao poder público a implementação do PEJ, por isso a criação do IJ. Havia a preocupação de não vincular o Instituto ao Governo",

---

[46] Segundo informação do Ex-Presidente do IJ-a, os consultores contratados, Dernizo Pagnoncelli e Carlos Walter Aumond, são indicados por um dos empresários.
[47] Em 2005, esta pasta é renomeada para Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAN.
[48] A análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) é utilizada para planejamento estratégico e envolve uma análise do ambiente externo (Oportunidades e Ameaças) e do ambiente interno (Potencialidades e Debilidades).
[49] Nas consultas junto à sociedade, as vocações potenciais para a cidade ficaram definidas como: Turismo (Negócios e Eventos; Ecológico e Rural); Indústria (Cluster do plástico; Cluster metal-mecânico); Informática (Software e Automação) e ser um Pólo Regional.
[50] Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

(Coordenadora da SEPLAN, entrevistada em 05/12/08). Por outro lado, o fato de se ter criado uma organização da sociedade civil para monitorar o plano estratégico reflete a desconfiança que a liderança do processo, o empresariado, deposita no setor público, podendo-se entender até mesmo como a negação à política, como se pode observar no trecho de uma das entrevistas,

> "O IJ foi o mecanismo criado para dar continuidade ao processo, como fiel depositário do planejamento. Havia, entre os líderes do processo, a premissa de que o planejamento tinha que sair do setor público, do contrário ele seria inteiramente apropriado pelo poder vigente, pelo partido que estivesse no poder. E ele não poderia ser partidário." (Ex-Secretário de Qualidade, Desenvolvimento e Integração e Ex-Presidente do IJ-a, idem).

A partir do PEJ, uma parcela da sociedade civil se mobiliza para executar aquelas estratégias que haviam sido definidas. "Trabalhava para o SEBRAE à época e, para mim, como instituição de apoio, o estabelecimento das prioridades e vocações para a cidade foi de extrema importância. Consegui trazer projetos de cerca de um milhão de reais para os setores considerados prioritários" (Participante do processo e Ex-Presidente do IJ-b, ib.). Muitos empresários investiram no setor de turismo e nos demais setores, abrindo novos restaurantes na cidade, por exemplo[51]. Entretanto, o IJ não soube aproveitar este momento favorável de articulação da sociedade para desenvolver-se como instituição de controle social. Optou por seguir discutindo planos de ação, sem a devida articulação para determinar as responsabilidades, que, em sua maioria, ficaram para serem executados pelo poder público.

A prefeitura municipal também incorpora o PEJ em sua gestão. "A PMJ realizou seu planejamento estratégico das unidades gestoras para o período (2006-2008) e um plano de investimentos (2007-2012) tendo por base a metodologia e o conteúdo do PEJ" (Karam, 2008).

> "O Plano de Governo teve como base o Planejamento Estratégico, mas nós tínhamos que trazer isso para dentro do nosso governo. Então nós trouxemos isso e aliamos com todas as Secretarias. Hoje, todas as Secretarias estão dentro da mesma ideologia, do mesmo plano de trabalho. O PPA 2006-2009, a LDO e a LOA estão conectadas, seguem uma mesma lógica. A nossa preocupação não é apenas ter um

[51] Segundo Karam (2008) "Foi mencionada uma sensível melhoria no setor de gastronomia, com o surgimento de novos e melhores restaurantes, bares e casas noturnas. Um projeto na Rua Visconde de Taunay, chamado Via Gastronômica, visa estruturar melhor esse espaço que se destacou em novos empreendimentos do segmento, nos últimos três anos." (Karam, 2008: 94).

> Planejamento, mas também usá-lo e aplicá-lo como uma ferramenta de gestão." (Secretário da SEPLAN) [52].

Neste momento, em meados de 2005, o processo que era único toma dois rumos. De um lado, a interiorização do planejamento na prefeitura e por outro a formalização do IJ como entidade da sociedade civil. A princípio, todos os funcionários do IJ eram voluntários da Prefeitura, e os recursos para seu funcionamento advinham de uma parceria com o município. Com o tempo, o IJ foi ganhando autonomia e realizando parcerias com outras instituições e a prefeitura foi se afastando aos poucos da sua gestão.

Na prefeitura, o planejamento ficou a cargo da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAN), que foi criada para conduzir o processo. "Ela *[a Secretaria]* veio para contribuir com o município, para fazer com que a Prefeitura olhasse para o município com uma visão mais estratégica, mas ao mesmo tempo cuidasse das peças legais de uma maneira mais profissional", (Secretário da SEPLAN). Houve um desdobramento do plano em todas as secretarias de governo, assim como a definição de metas para cada pasta, alinhadas ao PEJ. O acompanhamento das ações e dos indicadores começa a ser realizado em comitês, capitaneado pelo Secretário de Planejamento. "Nós temos muitos partidos e linhas de atuação diferentes, mas o papel da Secretaria foi fazer com que todos tivessem a mesma linha de pensamento", (Secretário da SEPLAN).

Este processo teve avanços e retrocessos e, atualmente, tem sido usado para acompanhar as principais ações da prefeitura em um sistema via *web*, mas sem muito interesse por parte das lideranças. "O Prefeito utiliza apenas as informações do Plano de Investimentos, que acompanha a execução de obras. Esta tem sido a prioridade do Prefeito e dos secretários. Nas secretarias mais técnicas, até que utilizam para gestão interna do órgão.", (Coordenadora da SEPLAN, ib.). As informações foram usadas para preparar o relatório de transição, mas não se sabia se seria dada continuidade ao processo[53].

---

[52] Esta entrevista com o Secretário da SEPLAN foi realizada por Carlos Alberto Karam para sua dissertação de mestrado defendida em 2008, que gentilmente concedeu-me sua transcrição.
[53] Na segunda semana de janeiro de 2009, a Coordenadora da SEPLAN foi afastada do cargo.

Quanto ao IJ, após sua institucionalização como entidade da sociedade civil, inicia-se um processo de desmobilização. Este movimento será explorado em seção a seguir, quando se analisa a saída do PEJ da agenda.

Neste caso, pode-se observar a atuação de um grupo do empresariado na definição da solução, não sendo possível identificar a figura do empreendedor de políticas como um indivíduo. O Desenville, como grupo articulador de políticas de desenvolvimento para a cidade, é o que mais se aproxima da imagem do empreendedor, já que propõe o planejamento de longo prazo e atua no desenvolvimento da solução. A solução trazida pelo grupo, apesar de adotar a participação da sociedade como premissa e como forma de legitimidade, é baseada nos processos de planejamento estratégico das empresas, onde uma elite pensa o futuro da cidade. Os servidores públicos igualmente atuam para viabilizar a solução trazida, mas têm pouco envolvimento em sua concepção, diferentemente do que observado por Kingdon em seu modelo. Os consultores, apesar de pouco lembrados, são figuras importantes neste fluxo, já que a metodologia de planejamento adotada em Joinville havia sido previamente implantada em diversas cidades. Esses especialistas atuam no processo de difusão da alternativa e apesar de o contexto de Joinville ser distinto dos demais municípios, a solução seguida é a mesma, o que reforça a questão central do modelo de *garbage can*, onde freqüentemente se apresentam soluções em busca de problemas, assim como visto no caso de Porto Alegre.

4.3.2. A Dinâmica Política

Todos os entrevistados valoraram positivamente o fato de a cidade contar com um planejamento apartidário. "Não era para ser um planejamento para político, mas sim um planejamento para a cidade. Inclusive, na escolha da equipe foram ressaltados os aspectos técnicos dos participantes, e escolhidos aqueles sem filiação partidária." (Coordenadora da SEPLAN, ib). Mas, como o plano foi finalizado em dezembro de 2004, com eleições municipais ocorrendo em outubro de 2004, foi largamente utilizado na campanha do Prefeito que concorria à reeleição e que, ao fim, foi responsável pela viabilização do processo.

Apesar de ter passado por um processo de convencimento para a adoção do planejamento estratégico, os entrevistados são unânimes em afirmar que, muito

provavelmente, o ex-prefeito enxergou a vantagem política de empreender o PEJ. "E [esta opção] realmente foi acertada, pois ele foi reeleito, com uma campanha inteiramente baseada no plano." (Ex-Secretário de Qualidade, Desenvolvimento e Integração e Ex-Presidente do IJ-a, ib).

O fato de ter sido usado como uma ferramenta para reeleição esvaziou, em parte, o processo. "Alguns membros da oposição, que participaram ativamente na primeira fase de discussões começaram a deslegitimar o processo, por julgarem-no eleitoreiro", (Participante do processo e Ex-Presidente do IJ-b, ib.). À época o planejamento foi muito discutido em campanha, "a oposição dizendo que não tinha valor e a posição dizendo que aquilo ia mudar o jeito de se administrar a cidade." (Ex-Secretário de Qualidade, Desenvolvimento e Integração e Ex-Presidente do IJ-a, ib.).

Segundo Karam (2008) o PEJ não era unanimidade junto à classe política em geral. "Qualquer prefeito ou político que quiser se eleger teria que se inspirar nas propostas do Planejamento Estratégico. Por outro lado, isso criou oposições. Existem hoje alguns receios por parte de alguns segmentos da sociedade. Um deles é do próprio setor político. Se o setor político é a peça mais importante para a implantação do Planejamento, ele é também o maior opositor, pois na medida em que um político tem que se subordinar a um plano, ele passa a ter menos liberdade na sua ação político-partidária", (Karam, 2008: 89)[54].

Segundo Kingdon (2003), um dos elementos que compõe a dinâmica política são as forças políticas organizadas, representadas pela pressão exercida pelos grupos organizados da sociedade civil. Quando há consenso em relação a uma determinada proposta – no caso o PEJ – existe um ambiente propício para a introdução do tema na agenda. No caso, o político eleito anteviu uma reação favorável da sociedade com relação ao processo de planejamento participativo e concordou em empreender a iniciativa, certo de ganhos políticos futuros. Ao contrário do que se planejado inicialmente, o PEJ ganhou uma marca político-partidária e conquistou eleitores. Este certamente foi um dos fatores para a desmobilização do plano, e os demais serão explorados na próxima seção.

[54] Depoimento ao autor.

4.3.3. O Afastamento do PEJ da Agenda

Kingdon (2003) afirma que as *policy windows* são abertas por curtos espaços de tempo. Assim como as idéias chegam a ser consideradas, elas também são abandonadas por outros assuntos mais importantes. Após o convencimento do ex-prefeito Tebaldi a adotar o Planejamento Estratégico, com uma visão de longo prazo, como uma maneira de garantir a continuidade das políticas públicas, o processo é aberto para a participação da sociedade. Após toda a mobilização e a implantação institucional do IJ, o PEJ perece quando começam a discutir assuntos polêmicos, que não interessavam ao grupo de empresários e tampouco ao poder público local. Esta seção aborda como o PEJ sai da agenda sistêmica.

Para esta análise, é importante resgatar os conceitos de agenda. Segundo Kingdon (2203), são três os tipos de agenda: a agenda sistêmica ou não-governamental, que contem os assuntos debatidos no país ou pela sociedade, mas que não recebem a atenção do governo; a agenda governamental, que inclui aqueles assuntos merecedores da atenção do governo; e a agenda decisória, que traz os temas a serem decididos pelo governo. No caso, a temática do PEJ deixa de ser prioridade na agenda não-governamental, já que segue sua implantação no governo.

Mas o que faz com que os problemas "desapareçam" da agenda? Tanto o fracasso quanto o sucesso em endereçar um determinado assunto podem resultar em seu afastamento. É necessário muito esforço, tempo e mobilização de atores e de recursos políticos para que o assunto se mantenha, o que pode levar à perda de interesse em endereçar um problema. Ainda, os assuntos podem entrar e sair "de moda" rapidamente, dada a enorme lista de problemas a serem endereçados, (Kingdon, 2003).

Alguns fatores foram levantados pelos entrevistados para a desmobilização da sociedade em relação ao PEJ. Em primeiro lugar, a energia gerada no município pelo planejamento foi intensa. Após os sete meses de atividades, e com o "livro" do planejamento finalizado, este clima não se manteve, pois a instituição criada para encaminhar as questões levantadas e exercer o monitoramento de indicadores não foi capaz de dar o ritmo necessário ao processo. Adicionalmente, o processo é em parte desacreditado e esvaziado por ter sido utilizado na campanha de reeleição do ex-

prefeito, conforme descrito na seção anterior. O último e mais importante fator, segundo os entrevistados, foi ter levado adiante a discussão de assuntos estratégicos contrários ao interesse do poder vigente.

Inicialmente, a preocupação excessiva na institucionalização do IJ foi um fator que pesou para a desmobilização da sociedade civil. "Perdeu-se muito tempo e energia com a institucionalização do IJ como OSCIP, em vez de aproveitarem o momento favorável para articularem parcerias e construírem os indicadores." Ainda, faltou uma atitude de cooperação entre as partes, talvez pela excessiva desconfiança entre os setores público, privado e a sociedade civil. Na declaração da Coordenadora da SEPLAN, "chegou a um ponto onde todos os participantes dos Comitês eram da Prefeitura, não havia mais representantes da sociedade civil. Quando um aparecia era para cobrar o poder público e não com uma atitude construtiva, de parceria". O Secretário de SEPLAN é ainda mais crítico em sua análise,

> "O Planejamento abrange questões macro e não somente questões do serviço público. O próprio empresário brasileiro é muito acomodado. Questões que lá fora *[do país]* estão sendo tocadas e desenvolvidas por empresários, aqui eles esperam que sejam vistas pelo serviço público. Algumas questões do Planejamento Estratégico já poderiam ter sido vistas há muito tempo, [...] como a questão tecnológica, que em minha opinião é um assunto que está parado e todos ficam esperando a Prefeitura fazer. Isso tudo já poderia ter sido feito, com parcerias de universidades." (Secretário de SEPLAN).

Em relação ao terceiro fator, um dos entrevistados, que coordenou o processo à época, ressalta que o todo o processo de planejamento foi participativo, pois os coordenadores do processo acreditavam que a participação traria legitimidade ao plano. "O modelo de planejamento inicialmente foi cartesiano, depois buscaram participação. Mas a concepção do plano originalmente foi altamente cartesiana, onde as elites desenharam as principais estratégias. Depois o processo ficou holístico, para buscar legitimidade." (Ex-Secretário de Qualidade, Desenvolvimento e Integração e Ex-Presidente do IJ-a, ib.).

No entanto alguns enfoques estratégicos, diferentes daqueles que haviam sido pensados originalmente pelos empresários, surgiram dos debates. Por exemplo, "em relação às vocações da cidade, o turismo ecológico e rural é algo que nasce das discussões com a sociedade. Em decorrência desta vocação, surge a preocupação com a sustentabilidade

ambiental, algo que havia sido desconsiderado até então. A cidade não tem um único parque." (Ex-Secretário de Qualidade, Desenvolvimento e Integração e Ex-Presidente do IJ-a, ib.). O discurso da sustentabilidade ambiental inicialmente foi bem aceito pelo empresariado, por ser um assunto em debate no mundo inteiro, "mas na hora que começaram as discussões sobre sustentabilidade, já nos grupos de trabalho, e também realizamos um evento para organizar os debates, os empresários começaram a esvaziar o processo, pois as discussões contrariavam seus interesses." (Participante do processo e Ex-Presidente do IJ-b, ib.).

Algumas discussões estratégicas para o desenvolvimento econômico das empresas, mais especificamente a exploração portuária da Baía da Babitonga, começam a ser levada à população para consulta e discussão. Como parte dos participantes do processo levantava a bandeira da sustentabilidade e do turismo ecológico – e esta era uma prioridade do PEJ – tais discussões se inclinavam para a preservação da Baía, e inicia-se um movimento contrário à instalação dos portos. Porém, o empresariado local, que participa, direta ou indiretamente, do Conselho do IJ e que havia fomentado o planejamento participativo de longo prazo como uma maneira de mobilizar a cidade, são os mesmos favoráveis à construção dos portos. Está dado o conflito de interesses na discussão da estratégia do município,

> "Começamos a fazer projetos que questionavam o poder vigente, mas iam de encontro ao planejamento estratégico estabelecido com a sociedade. Por exemplo, a preservação da Baía da Babitonga é essencial para a sustentabilidade e para o turismo e éramos a favor da preservação. Mas os empresários querem construir cinco portos na região. Nessa época, apesar de ainda existir o contrato com a prefeitura, quem sustentava o IJ eram as empresas e eles pediram para parar com essas discussões. Eu pedi demissão antes de terminar o mandato." (Ex-Secretário de Qualidade, Desenvolvimento e Integração e Ex-Presidente do IJ-a, ib.).

A partir daí, os recursos para o IJ vão se tornando escassos, assim como sua capacidade de mobilização da sociedade. A prefeitura também deixa de apoiar o IJ nesta época, não renovando o contrato de parceria existente previamente. Em entrevista realizada com a Secretária do IJ, em dezembro de 2008, as atividades da entidade estavam paralisadas há pelo menos seis meses, e não se sabia o que iria acontecer em 2009. As chances do encerramento das atividades eram grandes. Segundo Kingdon, os políticos tendem a ouvir as vozes dos grupos de interesse mais influentes e que possuem mais recursos de mobilização. No caso, o IJ perdeu força política e econômica e deixou de seguir a

intensa empreitada de agente mobilizador e, assim, de influenciar a agenda governamental.

4.3.4. O Modelo de Gestão para Resultados

Devido ao contexto político que se configura em Joinville, as potencialidades de um modelo de gestão para resultados deixam de ser exploradas. Apesar de iniciar um movimento interno de planejamento, e inclusive determinar algumas metas para os programas de governo, a SEPLAN perde a força política e fica isolada como promotora do modelo, sem a adesão dos políticos e com limitada adesão dos técnicos. A seguir são expostas algumas observações da abordagem de gestão utilizada, trazidas pela entrevista realizada com a coordenadora da SEPLAN e pela análise do sistema de informações utilizado, o Metrik[55].

O planejamento se deu de forma participativa, mobilizando cerca de 3 mil pessoas e envolvendo mais de 70 entidades para definição das principais estratégias. Este planejamento foi desdobrado na Prefeitura, em todas as 36 unidades e expresso no PPA. Segundo a Coordenadora da SEPLAN, "só isso já foi uma enorme quebra de paradigma, pois o PPA estava organizado por secretarias e não por programas estratégicos. Passamos de 144 para 12 programas de governo intersetoriais, além de saúde e educação. Foram quatro meses de trabalho para realizar esta mobilização interna." Foram determinadas algumas metas para cada programa e a partir daí foram organizadas Câmaras Temáticas para discutir os resultados alcançados. A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão ficou a cargo da coordenação do modelo de gestão.

A abordagem de gestão adotada por Joinville segue as premissas da gestão por programas. Apesar de se estabelecerem metas de impacto para estes programas, os indicadores não são monitorados sistematicamente, ficando apenas o acompanhamento da execução física e orçamentária das ações que os compõem. É utilizado um sistema via *web* para controle destas ações, que agrega a funcionalidade de monitoramento dos indicadores, mas tais informações não são utilizadas pelas secretarias ou pelo Prefeito, e tampouco alimentadas de forma sistemática pelos técnicos.

---

[55] Este sistema é acessível via Web, através de um link no *site* http://www.joinville.sc.gov.br/.

A definição dos indicadores é outro ponto a ser melhorado. “Ainda não mensuramos indicadores de impacto, apenas acompanhamos a execução das ações de governo.” (Coordenadora da SEPLAN, ib.). O acompanhamento das ações é realizado em reuniões mensais, com os seus responsáveis, mas como poucas lideranças acompanham esses dados, estes são pouco atualizados.

A articulação e discussão para implementação das ações de governo são feitas nas Câmaras Temáticas, em uma tentativa de integrar as diversas áreas[56]. No entanto, não se produziram os resultados desejados. “A Câmara Setorial de Desenvolvimento Social evoluiu bastante, com diversas secretarias e órgãos agindo conjuntamente em alguns territórios em vulnerabilidade social. Nas outras, não tivemos uma boa evolução, a briga pelo orçamento continua sobre as mesmas bases, não houve mudança no nível das discussões. Mas este é um processo de mudança cultural, leva tempo.” Como, nos últimos anos, o prefeito se afastou do processo de planejamento, a falta de cobrança e liderança política afetou a participação dos demais secretários no processo, que se esvaziou. Além disso, a Secretaria não foi capaz de atribuir responsabilidades mais claras para os diversos órgãos, e ficou com toda a carga de implementação do sistema de gestão.

O ex-prefeito e seus Secretários não utilizavam os resultados dos Programas e demais informações geradas no processo decisório. As únicas informações utilizadas eram as referentes à execução de obras, que fazia parte de um relatório preparado por seu próprio gabinete. “Nós na secretaria utilizamos as informações para gerar relatórios anuais das ações da Prefeitura para Câmara, Tribunal de Contas e para o Gabinete do Prefeito. Ainda não são enviados os relatórios de indicadores, apenas das ações, pois não temos uma sistemática para a atualização dos dados.” (Coordenadora da SEPLAN, ib.) Algumas secretarias são mais ativas no processo, devido ao perfil mais técnico da liderança, que se utiliza das informações para gestão do próprio órgão. No entanto, tais informações não são utilizadas para alocação orçamentária e tampouco para subsidiar as decisões de governo.

[56] São 4 dimensões, Social, Ambiental, Econômico e Institucional.

Apesar de ter iniciado o processo de gestão com um planejamento bem articulado com a sociedade e internamente nas secretarias, o modelo de GpR não vai adiante por falta de liderança política no processo, que se desinteressa a partir do momento que as propostas resultantes do processo participativo contrariam interesses de parte do empresariado local, que até então dominavam o processo. Há o interesse de alguns secretários mais técnicos, que percebem o modelo como "uma maneira de organizar sua gestão", (Coordenadora da SEPLAN, ib.), mas no geral, as informações geradas não são utilizadas e apenas servem para gerar alguns relatórios emitidos periodicamente. A saída da coordenadora de gestão na transição de governo, apesar de esperada, por não ser servidora concursada, coloca um desafio à continuidade do processo, já que era ela a principal "empreendedora" interna, e este não havia sido absorvido pela estrutura administrativa da Prefeitura. O modelo adotado, apesar de ter sido pensado inicialmente como um sistema de gestão para resultados, acabou por se transformar em um sistema de monitoramento da execução das ações de governo e, ainda assim, em apenas algumas entidades municipais.

4.4. Os Casos: Similaridades e Diferenças

Apesar de não se ter a pretensão de realizar um estudo comparado entre os três municípios, esta seção é dedicada a explicitar as principais similaridades e diferenças dos casos em cada uma das dinâmicas de Kingdon, retomando a teoria de formulação da agenda revisada no terceiro capítulo.

4.4.1. O Problema

Como um determinado assunto capta a atenção das pessoas a ponto de ser reconhecido como um problema, onde é necessária a ação imediata? Como se pôde observar na análise dos casos, os valores e ideologias de um determinado grupo podem influenciar significantemente sua definição, já que diferentes grupos possuem diferentes visões do que se constitui um problema a ser endereçado pela ação governamental. Mesmo que não haja uma grande mudança em relação ao problema, atores podem ser eficientes para chamar a atenção sobre um assunto que antes não era considerado.

Nos três casos estudados, tanto a concepção do problema quanto o encaminhamento da solução da política de gestão caminham juntos. A consideração de que o Estado é ineficiente, gasta mal seus recursos e é capturado pela lógica político-clientelista favorece a entrada do tema da gestão para resultados na agenda, e acompanha a visão de que a empresa privada, por outro lado, possui ferramentas de gestão mais modernas e que favorecem a eficiência.

A atuação dos empreendedores é primordial para elevar o problema à agenda governamental. Por mais que este fosse um tema dominante na agenda sistêmica, nos casos analisados os empreendedores foram decisivos para elevar o assunto a uma condição de problema merecedor de atenção – e ação – por parte dos governos. Em Joinville e Porto Alegre o empreendedor de políticas assume a figura de um empresário ou de um grupo de empresários, que trazem a visão de que o problema do Estado é a falta de gestão. “O setor público brasileiro, com raras exceções, vive um apagão de eficiência. Ninguém se concentra em reduzir as perdas e pôr fim a ineficiências. Mas isso é o que mais importa. [...] O Brasil precisa de gestão.” (Jorge Gerdau, em entrevista

concedida à Revista Veja, 27/04/2005). Em Joinville, há ainda a questão da descontinuidade administrativa, que dificulta o planejamento dos empresários em relação a futuros investimentos na cidade. Em Curitiba, o empreendedor é um gestor público, de perfil e origem técnica, que vê resultados no uso de práticas de gestão, e é muito ligado aos movimentos de planejamento e qualidade no setor público, anteriores até à Reforma Bresser. Em artigo publicado em 1997, ele explicita sua visão de problema como sendo a falta de capacidade de planejamento e visão do cliente e capacitação insuficiente dos servidores.

Nos casos de Curitiba e Porto Alegre, a ascensão de grupos políticos que compartilham a mesma visão do problema dos empreendedores, é fundamental para inserir ou ampliar o tema de gestão na agenda. Em Curitiba, por mais que a prefeitura adote um modelo de gestão para resultados desde 1997, somente em 2005 este adquire maior centralidade. O PSDB de Beto Richa levanta a bandeira de "boa gestão", a exemplo do que se observa no Governo de Minas, em São Paulo e no Rio Grande do Sul. Este é um tema de importância dentro do partido e vem sendo difundido entre suas lideranças políticas. Em Porto Alegre, o prefeito traz em sua equipe, gestores originados da iniciativa privada, e que dão grande importância à forma de gerir uma organização, seja ela pública ou privada. Em Joinville este não foi um fator essencial para a definição do problema, já que foi necessário um amplo processo de convencimento, mas o fato do prefeito utilizar o Desenville para aconselhá-lo em assuntos de desenvolvimento da cidade, é um indicativo de sua proximidade com o meio empresarial.

Joinville apresenta uma particularidade neste fluxo, que diz respeito à saída do problema da agenda. Isto não quer dizer que o problema tenha deixado de existir ou de ser importante, mas simplesmente aqueles atores envolvidos – principalmente seus empreendedores – não tinham mais interesse em investir na questão. Segundo Kingdon, *"it takes time, effort, mobilization of many actors, and the expenditure of political resources to keep an item prominent on the agenda*." (Kingdon, 2003: 104). Como foi relatado no caso de Joinville, o custo político de manter o assunto na agenda ficou muito alto.

Em resumo, a definição do problema segue alguns fatores comuns nos três casos estudados, como explicitado no Quadro 6. Inicialmente, a existência de indicadores,

crises e eventos, fatores considerados importantes por Kingdon para elevar um assunto à condição de problema, não aparecem nas entrevistas como relevantes. Por outro lado, os valores que os atores trazem para a arena são decisivos. Nos casos, fica evidente que os atores valorizam a forma de gestão empresarial, e que questões como qualidade e eficiência são determinantes para garantir uma boa gestão do Estado. Os empreendedores também tiveram um papel decisivo em apontar ao governo os assuntos que precisam de ação imediata, e relacioná-los às suas soluções de bolso (ou as "*pet solutions*" de Kingdon). Dessa forma, eles certamente ampliaram as chances de os problemas serem inseridos na agenda decisória e as suas soluções consideradas. Este processo, de fazer com que as atenções do governo se voltem para um problema, pode ser longo – chegou a levar quase 16 anos em Porto Alegre – e requer um enorme esforço dos empreendedores de políticas, esforço que pode ser recompensado pela inserção de sua solução na agenda de governo.

Quadro 6. Fatores e Atores que influenciam a ascensão do problema à agenda, nos três municípios.

	Definição do Problema	Fatores	Atores
Porto Alegre	O Estado é ineficiente e gasta mal seus recursos.	"*Place of Values*": Ascensão de novos atores à cena política que compartilham a visão do problema.	-Empreendedor: Jorge Gerdau (Presidente do MBC)
Curitiba	Falta planejamento e foco no cliente. A capacitação é insuficiente.	"*Place of Values*": Ascensão de novos atores à cena política que compartilham a visão do problema.	-Empreendedor: Homero Giacomini (Presidente do IMAP)
Joinville	Descontinuidade administrativa dificulta previsão de investimento.	"*Place of Values*": Atores à cena política compartilham a visão do problema, após processo de convencimento.	-Empreendedor: Desenville

Fonte: Elaborado pela autora.

4.4.2. A Solução

As três cidades trazem como ponto comum o fato de utilizarem metodologias de gestão muito semelhantes, mesmo em contextos distintos entre si. A difusão de idéias de gestão, originadas nos movimentos de qualidade das empresas, e difundidas no setor

público a partir das propostas de reforma administrativa no Governo Federal, em 1995, e pela adoção de tais políticas por outros órgãos públicos explica em parte essa semelhança. A atuação de consultorias e empresários na concepção da solução é outro fator que deve ser considerado.

Para a construção da solução, os três municípios partem de um planejamento estratégico, mais ou menos participativo, que traça grandes diretrizes de atuação para o governo. Tais diretrizes são desdobradas em programas de governo e, a partir da estratégia e dos programas, são definidos os indicadores e metas para acompanhamento. O PPA, a LDO e a LOA são adaptados para representar o orçamento por programas. As ferramentas de gestão incluem o BSC (Balanced Scorecard) e a gestão matricial, para gerenciar os resultados estratégicos e a metodologia do PMI (Project Management Institute) para gestão dos programas de governo. Nos casos mais avançados – Curitiba e Porto Alegre[57] – são incluídas formas de contratualização com os diferentes órgãos da Prefeitura, como um meio para o alinhamento político no alcance das metas de governo.

Nos casos de Joinville e Porto Alegre, é evidente a atuação dos empresários na concepção da solução; já o setor público pouco interfere nesta formulação. Mesmo os burocratas, que para Kingdon são importantes neste fluxo, possuem um papel secundário nos dois casos, principalmente no início do processo, mesmo porque não há cultura ou formação para tal. Em Curitiba, quem traz a solução é o dirigente público, de carreira técnica. A solução é aprimorada junto à burocracia, mas só é possível porque há essa cultura tecnocrática presente, já instalada, com o IMAP atuando na capacitação de profissionais desde a década de 1960 e com o *ethos* de qualidade no serviço público mais consolidado.

Como apontado por Kingdon, os empreendedores de políticas – os *advocates* das idéias – exercem um papel de extrema importância nesta fase. Eles são responsáveis por levar adiante suas propostas em um processo denominado pelo autor de "*softening up*", que nada mais é do que a difusão de suas soluções nas comunidades de especialistas e com o público em geral.

---

[57] Porto Alegre está no processo de planejamento das metas a serem contratualizadas com os novos secretários. Curitiba iniciou a experiência com contratualização em janeiro de 2009.

> *The advocates* [...] *in addition to starting discussions of their proposals, push their ideas in many different forums. These entrepreneurs attempt to 'soften up' both policy communities, which tend to be inertia bound and resistant to major changes, and larger publics, getting them used to new ideas and building acceptance for their proposals."*(Kingdon, 2003: 128).

Este processo de difusão pode ser observado em cada um dos casos, com a figura do "empreendedor de políticas" claramente identificada. Em pesquisa comparada entre os processos de reforma nos governos federais de diferentes países, Barzelay (2003) aponta que especialmente no caso brasileiro, foi forte a atuação de empreendedores de políticas, em relação aos demais. Esta mesma tendência pôde ser observada para os três municípios estudados.

Como já comentado, no Brasil, a Reforma Bresser é central para as discussões sobre eficiência na gestão pública e inserir o tema na agenda governamental. A difusão de idéias de gestão empresarial, iniciada pelo MARE através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e do Prêmio Nacional da Qualidade, repercutiu no movimento de reformas dos Estados, o que também se pôde observar em Porto Alegre e Curitiba.

Outro ponto comum entre os dois casos diz respeito ao uso de consultorias de gestão; este é outro fator que influencia a abordagem adotada, já que cada consultoria agrega a solução de acordo com sua *expertise*. Por adotarem algumas consultorias em comum, Porto Alegre e Curitiba trazem algumas convergências, não só na metodologia adotada, como no discurso. No entanto, em Curitiba, o uso de consultorias é mais limitado; são utilizadas pontualmente, como auxiliar nas soluções desenvolvidas pelo município. Em Joinville, o empresariado local leva as abordagens de gestão adotadas em suas organizações para a administração municipal e também opta pela adoção de consultorias com suas respectivas soluções. As consultorias vêm exercendo um papel crescente nas administrações públicas de diversos países. Segundo Martin (2005: 689), as consultorias mais importantes estão cada vez mais próximas dos governos e vêm se tornando *"think tanks*", conduzindo pesquisas em assuntos importantes para políticas públicas, como por exemplo, o McKinsey Quarterly ou o Accenture Outlook[58]. Algumas consultorias no

[58] Em referência aos relatórios emitidos por duas grandes consultorias mundiais, a McKinsey e a Accenture.

Brasil têm se destacado pela atuação em governos, mas ainda sem a mesma importância ou publicações no gênero. Nos casos estudados, foram citadas a Publix, a Symnetics e o INDG, além de alguns consultores independentes.

Curitiba também participa mais ativamente das comunidades de especialistas. A atuação em redes leva a difusão de melhores práticas adotadas em outras esferas de governo e em outros países. Segundo Kingdon (2003), é nessas comunidades que os especialistas passam suas alternativas a crivo.

A teoria de difusão de políticas públicas ("*Policy Diffusion Framework*") (Berry e Berry in Sabatier, 1999) explica a adoção de algumas inovações[59] especificamente no campo de políticas públicas, seqüencialmente ou simultaneamente, por diversos estados e localidades. É importante recorrermos a estes autores, pois a gestão como "solução" é parte de um processo de difusão de políticas, como se pode observar nos casos empíricos. Eles ainda afirmam que a estratégia de se adotar práticas que já deram certo em outros lugares pode simplificar decisões complexas e é, inclusive, analisada por alguns acadêmicos como uma forma de incrementalismo, pois o resultado "desconhecido" é minimizado.

O modelo de difusão pode ser dado por influência vertical, onde a adoção de uma prática em governos locais ocorre a partir da observação de políticas federais; ou por um modelo de difusão horizontal, quando se busca adotar práticas reconhecidas na mesma esfera de governo; ou ainda pelo exemplo de lideranças, quando existem governos pioneiros na adoção de uma prática e observa-se que os demais buscam adotar a mesma política. Outra forma de difusão é a inter-organizacional, quando se busca adotar iniciativas que deram certo em outro tipo de organização, (Berry e Berry in Sabatier, 1999) como, por exemplo, a adoção de práticas de gestão do setor privado no setor público. Conforme observa-se nos três municípios pesquisados, o modelo de difusão se dá de forma inter-organizacional, adotando nas prefeituras as boas práticas de gestão advindas do mundo empresarial. Ainda, em Curitiba e Porto Alegre, pôde-se identificar

[59] Berry e Berry (1999) diferenciam inovação de invenção – inovação é considerada como a introdução de algo novo em uma determinada organização, mesmo se já adotada em outras instituições. Muito embora boa parte das ações de governo possa ser considerada incremental, no sentido em que as práticas são pouco modificadas, na realidade todo programa de governo se inicia a partir de alguma inovação não-incremental (Berry e Berry in Sabatier, 1999: 169).

uma influência vertical, utilizando-se como referência formas de gestão inauguradas na reforma administrativa federal, mais especificamente nos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Gestão Pública. Sem dúvida, os movimentos de reforma administrativa sob o paradigma pós-burocrático da NGP favoreceram esse processo, já que trafegam por conceitos compartilhados de gestão, como a orientação por resultados, a construção de mecanismos de *accountability* e flexibilização da gestão.

Apesar das similaridades apresentadas, os casos trazem algumas nuances importantes no fluxo de soluções. No caso de Porto Alegre, é um modelo inserido por um agente externo à administração, mesmo que vinculado ao político atualmente no poder e de uma maneira impositiva. A introdução de reformas nesses moldes pode trazer um aspecto de eficiência, pois se ganha em agilidade, mas igualmente pode gerar reações negativas por parte dos burocratas que, ao fim, são responsáveis pela implementação destas políticas. Também não favorece a construção de consensos na definição da proposta, o que pode gerar coalizões contrárias ao colocarem-se as soluções em prática.

Em Joinville, por mais que a metodologia tenha sido trazida por uma consultoria, o envolvimento de diversos atores na construção do plano estratégico do município favorece o sentimento de pertencimento e de que houve inclusão na formulação da solução.

Curitiba já traz a construção da solução de forma mais incremental. Lindblom (in Saravia e Ferrarezi, 2007) trata o incrementalismo como um processo saudável na construção de políticas públicas. Para a solução de problemas complexos, melhorar as políticas significa praticar melhorias incrementais, com muito maior habilidade do que uma introdução brusca de uma nova política. “O incrementalismo político não significa caminhar lentamente. Não é necessariamente uma tática de conservadorismo. Uma seqüência rápida de várias mudanças pode alcançar uma mudança mais drástica de *status quo* do que uma alteração profunda e repentina.” (Lindblom, in Saravia e Ferrarezi, 2007: 99). Outros autores defendem normativamente o incrementalismo como a forma de realizar reformas no setor público. Lijphart (2003) e Stark e Brustz (1998) argumentam que o sistema institucional que dispersa o poder e amplia a fragmentação, melhora a qualidade das políticas publicas. Steinmo (1989) reforça a questão, relacionando os resultados das políticas públicas com a capacidade institucional em se

criar coesão governamental. Os seja, para estes autores a governabilidade está mais relacionada à capacidade institucional em se criar consenso entre diferentes atores, do que necessariamente à concentração de poder.

Curitiba trabalha em sua solução há pelo menos dez anos, antes de introduzir processos mais complexos como a contratualização, por exemplo. Isto trouxe uma maturidade aos atores e ao processo que dificilmente será desconstruído, mesmo com uma mudança de ideologia política no governo. Ainda, é importante salientar que gestão é uma política que requer aprimoramentos sucessivos, é um processo de mudança cultural entre políticos e burocratas e ganha quando aprimorada ao longo do tempo.

Outro fator que reflete a forma como é construída a solução nos três municípios refere-se ao órgão responsável pela implementação e gerenciamento do modelo. Em Curitiba tanto a formulação quanto a responsabilidade da implementação são realizadas de forma colegiada, pela atuação conjunta de instituições sistêmicas da burocracia, sendo lideradas pelo IMAP[60], o que demonstra a penetração do modelo na máquina pública. Já em Porto Alegre a responsabilidade está a cargo da SMGAE, uma secretaria criada em 2005 e que também assume o papel da Secretaria de Governo, ou seja, uma nova instituição para lidar com um novo modelo de gestão. O desafio é transferir o conhecimento e as responsabilidades para as demais instituições governamentais para que a política deixe de ser do governo vigente e passe a ser intrínseco ao funcionamento da Prefeitura. No caso de Joinville, é criada uma organização da sociedade civil para coordenar o processo, pois o planejamento deveria ser apartidário e desvinculado do setor público, o que reflete o pensamento do empresariado local, de desconfiança e até contrário à política.

As diferenças abordadas no processo de adoção da solução são reflexos do contexto e dos atores que participaram de cada processo. Apesar de as soluções adotadas pelos três municípios serem similares, as distinções apresentadas trazem impacto na implementação e, conseqüentemente, no desenho atual do modelo de gestão. A falta de liderança apresentadas tanto no caso de Porto Alegre quanto em Joinville é reflexo de iniciativas que foram de certa forma impostas pelos empresários, atores principais do

[60] IPPUC, SEPLAN e Secretaria das Finanças. Com exceção à SEPLAN, criada apenas em 2005.

processo. Este, sem dúvida, é um ponto de reflexão para futuros trabalhos. O Quadro 7 resume os principais pontos tratados nesta seção.

Quadro 7. Fatores e Atores que influenciam a construção da solução, nos três municípios.

	Construção da Solução	Fatores	Atores
Porto Alegre	"Gestão para Resultados" Forma de Adoção: Top-down. "*One-size-fits-all*" Responsável pela gestão do modelo: SMGAE	-Difusão de idéias do GesPública e Outros governos; -Atuação dos "*advocates*" de idéias.	-Empreendedor: Jorge Gerdau (Presidente do MBC) -Consultorias
Curitiba	"Gestão para Resultados" Forma de Adoção: Incremental, Adaptado. Responsável pela gestão do modelo: IMAP/ IPPUC/ SEPLAN/ FINANÇAS	-Difusão de idéias do GesPública; -Atuação dos "*advocates*" de idéias; -Discussões nas comunidades de interesse; -Existência de cultura técnica e para resultados -Capacitação dos servidores	-Empreendedor: Homero Giacomini (Presidente do IMAP) -Burocratas -Consultorias
Joinville	"Planejamento Participativo de Longo Prazo" e "Gestão para Resultados" Forma de Adoção: Top-down, mas com viés Participativo; "*One-size-fits-all*" Responsável pela gestão do modelo: IJ (externo)/ SEPLAN (interno)	-Difusão de idéias da Gestão Empresarial	-Empreendedor: Desenville -Consultorias -Burocratas

Fonte: Elaborado pela autora.

4.4.3. A Dinâmica Política

A dinâmica política é um dos fatores mais influentes para a alteração de agendas governamentais e decisórias. Nos três casos estudados, este fluxo é o que mais impacta a introdução do tema na agenda e se dá pela existência de um "clima nacional" favorável às políticas de gestão e pela transição política. Um dos pontos recorrentes nas entrevistas é a existência de um ambiente mais aberto às discussões de gestão, inclusive com a atuação mais presente da sociedade na cobrança de resultados do setor público. Como afirma Kingdon, o clima nacional é algo complexo de se identificar, mas aqueles envolvidos nos debates de alguma maneira "sentem" que há um clima favorável (ou desfavorável) à introdução de um tema em suas agendas. Com efeito, a sociedade vem cada vez mais demandando *accountability,* transparência e eficiência dos governos e, como observado nos casos, a comunidade empresarial vem se mobilizando para incutir no setor público a lógica da eficiência na gestão.

Além dos casos estudados, existem outros exemplos de mobilização surgindo no país. Iniciativas como a do Movimento Nossa São Paulo[61], onde a sociedade se mobiliza em prol de um conjunto de metas para a administração pública, vem ganhando espaço na mídia[62] e nas agendas dos políticos. O Movimento logrou aprovar uma lei que obriga os sucessivos prefeitos a estabelecer metas para a cidade nos seis primeiros meses de governo, além de conseguir reunir todos os candidatos para debater os problemas e as metas para a cidade durante a campanha eleitoral de 2008. A mídia possui seu papel em reportar os fatos e reforçar os assuntos em pauta, mas, assim como observado por Kingdon, não influencia consideravelmente neste fluxo. Outro indicativo do clima para resultados é o debate que o tema vem suscitando nas comunidades de especialistas. No primeiro Congresso do CONSAD (Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração) realizado em maio de 2008 e que reuniu trabalhos sobre os estados e municípios e mais de 1.500 participantes, cerca de 15% das apresentações traziam o tema de gestão para resultados, eficiência e qualidade ou planejamento estratégico no título, e foram realizados dois painéis específicos para debater as iniciativas de GpR em andamento nos governos estaduais e municipais.

Com relação à transição política nas eleições, foi fator determinante para a introdução do tema na agenda tanto em Curitiba como em Porto Alegre. Em Joinville, apesar de não ter relação direta com a transição administrativa, o prefeito previu os benefícios no uso do planejamento estratégico para sua campanha de reeleição. Porto Alegre é o caso mais claro de intensa alteração de agenda devido às eleições. O governo anterior valorizava a participação como principal processo de gestão pública, como é o caso do Orçamento Participativo. No governo que inicia em 2005, apesar desse processo não ter

---

[61] O Movimento foi lançado em maio de 2007 "a partir da percepção de que a atividade política no Brasil, as instituições públicas e a democracia estão com a credibilidade abalada perante a população. (...) Pretende construir uma força política, social e econômica capaz de comprometer a sociedade e sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de metas a fim de oferecer melhor qualidade de vida para todos os habitantes da cidade. (...) Aproximadamente 550 organizações da sociedade civil integram o movimento, que é (...) apartidário e inter-religioso." Fonte: www.nossasaopaulo.org.br.

[62] Revista Amanha. "Gestão Pública à Moda Colombiana", 05/08/2008; Folha de São Paulo. "Você e as metas para a cidade" (Clóvis Rossi), 31/07/08. Folha de São Paulo, Editorial. "Proposta sim, blábláblá não" (Oded Grajew), 21/07/08; Revista Época. "È hora de sair da intriga e discutir as propostas" (Fernando Abrucio), 24/05/08; Carta Capital. "Prefeito paulistano terá olheiros" (Oded Grajew), 22/02/2008; O Estado de São Paulo. "Nova lei obriga prefeito a prestar contas e cumprir promessas", 22/02/08; O Estado de São Paulo, Opinião. "Plano de Metas, um salto democrático" (Pedro Estevam Serrano); entre outros.

sido interrompido, ele deixa de ser central e agrega-se outro elemento no discurso, no sentido da eficiência da gestão, transversalidade e transparência das ações. Segundo Kingdon, a combinação do "*national mood*" com mudanças administrativas tem forte efeito na agenda das políticas públicas, o que explica o caso de Porto Alegre. Em Curitiba, da mesma maneira, a abordagem de gestão para resultados foi introduzida em virtude das eleições de um novo prefeito, em 1997, e ganha força em 2005, novamente devido à modificação na liderança. Na campanha de reeleição em 2008, para a gestão 2009-2012, o tema ganha ainda mais centralidade, devido à maturidade do processo na Prefeitura e uma agenda de "políticos bons gestores" que se tem observado no PSDB. Nos três casos, a atuação do empreendedor de políticas nesta dinâmica foi essencial para a inserção da política na agenda. O Quadro 8 resume os principais atores e fatores que influenciaram na dinâmica política.

Quadro 8. Fatores e Atores que influenciam na dinâmica política, nos três municípios.

	Fatores	Atores
Porto Alegre	-Mudanças no Clima Nacional; -Atuação de Grupos de Interesse Organizados; -Mudanças na Administração.	-Empreendedor: Jorge Gerdau (Presidente do MBC)
Curitiba	-Mudanças no Clima Nacional; -Mudanças na Administração.	-Empreendedor: Homero Giacomini (Presidente do IMAP)
Joinville	-Benefícios Políticos -Atuação de Grupos de Interesse Organizados;	-Empreendedor: Desenville

Fonte: Elaborado pela autora.

Outro ponto interessante em se analisar neste fluxo diz respeito à afirmação de Kingdon de que quanto menor a visibilidade da política, maior a influência de grupos de interesse, *"the lower the visibility of an issue, and the less ideological and partisan the debate about it, the greater the influence of interest groups"*. (Kingdon, 2003: 47). Esta afirmação abre o debate sobre o conteúdo ideológico das políticas de gestão. Por ser "gestão" um assunto de consenso no debate público – dificilmente alguém se posicionará contrariamente a que o Estado gaste melhor e mais eficientemente seus recursos – pode deixar margem para a atuação de grupos de interesse e suas alternativas, sem que o debate seja suscitado.

Segundo Kingdon (2003), um dos atores importantes na dinâmica política é o Congresso (ou o poder Legislativo). No entanto, o Legislativo não é peça central em nenhum dos três casos e, segundo os entrevistados, é um ator que se mantém à margem do processo. Segundo Joffre Neto (in Benevides, Vannuchi e Kerche, 2003), em pesquisa sobre o papel do poder Legislativo no poder local, apesar de a participação na administração municipal ser parte da função legislativa, "[o] Legislativo atua como mero órgão homologador das decisões da autoridade executiva. O Executivo é o condutor do processo de mudança." (Joffre Neto, in Benevides, Vannuchi e Kerche, 2003: 414).

Em Curitiba, há a exceção do Tribunal de Contas, que exerce o papel de fiscalizador das políticas públicas e desenvolve indicadores junto à Prefeitura. Mas, nos depoimentos, fica claro que o papel central do legislativo é a realização de emendas orçamentárias, e não tem o papel de controle do Executivo. Em Porto Alegre, o Secretário de Gestão considera o modelo de gestão como algo interno à máquina pública, onde os vereadores não deveriam atuar. Apesar de existir questionamentos por parte da Câmara quanto à organização do PPA por programas a princípio, foi mais por uma dificuldade de visualizar o orçamento, do que pela lógica em si. Os indicadores e metas colocados para os programas e ações não foram questionados em nenhum momento. Já em Joinville houve a atuação de alguns vereadores no processo de planejamento. O Presidente da Câmara foi entrevistado e, segundo ele, não houve envolvimento da instituição em si, apenas de alguns membros – inclusive o próprio – por defenderem planejamento e gestão como uma bandeira própria. Segundo ele, a maioria se retirou do processo quando percebeu que o planejamento estava sendo usado politicamente pelo prefeito na campanha de reeleição.

Para a definição de metas de longo prazo para o município, que orientam as ações do Executivo, seria fundamental o debate com os representantes da população. Esta falta de envolvimento é um reflexo da auto-anulação do Legislativo e do modelo majoritário de democracia no Executivo municipal, onde só se presta contas à população no período eleitoral e o consenso a ser construído é com a burocracia.

4.4.4. Policy window - As janelas de Oportunidade

Como já visto, as três dinâmicas confluem em momentos críticos. "*Problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change makes it the right time for policy change, and potential constraints are not severe.*"(Kingdon, 2003: 165). A agenda, que antes era mais focada nas questões de participação cidadã, no caso de Porto Alegre e de soluções urbanas e sustentabilidade, no caso de Curitiba, agrega soluções de gestão e orientação para resultados como uma política de governo. Em Joinville, a idéia de se realizar um planejamento participativo é trazida pelo empresariado local e favorece a entrada de questões como a de sustentabilidade ambiental na agenda.

"Eventos na dinâmica política, como a eleição de novos políticos, mudança no clima político nacional, ou um lobby poderoso, podem criar oportunidades de trazer à tona alguns problemas e propostas" (Kingdon, in Saravia e Ferrazeri, 2007: 237). Nos casos analisados, tanto a atuação de empreendedores de políticas quanto alterações administrativas foram os fatores mais poderosos para permitir a abertura de janelas de oportunidade e inserir um novo tema na agenda governamental e decisória. Em Curitiba e Porto Alegre as janelas de oportunidade para atuação dos empreendedores aparecem em tempos de eleição. Em Joinville, o tema é introduzido pelo Desenville após um extenso processo de convencimento do ex-prefeito, que vislumbrou um possível uso político da iniciativa na campanha de reeleição.

Segundo Kingdon (2003), os empreendedores de políticas têm um papel crucial na conjunção dessas três dinâmicas e na abertura das janelas de oportunidade, unindo soluções a problemas, transpondo as barreiras (de recursos, pessoas, etc) e aproveitando momentos políticos favoráveis. Esta observação se confirma nos três casos estudados, assim como o fato de o problema ser levado junto à solução, como um "pacote". Por fim, atores na arena política, que se preocupam com o problema apresentado ou vislumbram vantagens e simpatizam com a solução, por compartilharem os mesmos valores, é fator fundamental para a inserção do tema na agenda nas três cidades.

Quando se compara ao caso americano analisado por Julnes e Holzer (2001), os fatores de adoção diferem consideravelmente. Enquanto que os atores internos, como os

burocratas, são importantes nos municípios dos EUA, nos casos brasileiros eles aparecem marginalmente, apenas na construção da solução em Curitiba. Outros fatores, como exigências internas ou externas, ou a disponibilidade de recursos (humanos e financeiros) para levar os projetos adiante não aparecem nas cidades estudadas. Contudo, tanto a existência de uma cultura orientada a resultados, como capacitação técnica, questões levantadas pelo estudo americano, são citadas como relevantes em Curitiba. Mesmo assim, os empreendedores e políticos, importantes agentes para inserção da política na agenda dos municípios brasileiros estudados, não influenciam a agenda nos casos americanos. Segundo o estudo, os grupos organizados são relevantes apenas na fase de implementação. Portanto, Curitiba é o caso onde os fatores de adoção mais se assemelham à pesquisa realizada nos EUA, muito por apresentar uma cultura mais tecnocrática, como a americana.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este é um trabalho que não tem a pretensão de apresentar resultados conclusivos. Foi um exercício com o objetivo de analisar as motivações de alguns municípios brasileiros em empreender reformas administrativas como uma política central de governo, tratando de entender os fatores e atores que contribuem para que a orientação para resultados entre na pauta governamental a partir da teoria para *agenda setting* desenvolvida por Kingdon (2003). Empregar a lente do *multiple streams framework* na pesquisa foi relevante para identificar as variáveis para análise da política de gestão para resultados em cada uma das dinâmicas, e determinante para sistematizar e aprofundar a formação da agenda municipal nos casos estudados. É importante ressaltar que o modelo de Kingdon foi criado a partir da análise da inserção de políticas públicas na agenda nacional norte-americana – nos casos políticas de saúde e transportes – que envolve temas de intenso debate e de atuação do Congresso, seja na aprovação ou alteração de leis de grande impacto no país. Isto não invalida seu uso para a análise da introdução de políticas de gestão nos casos estudados, mas algumas diferenças identificadas em relação ao modelo de Kingdon ao longo deste trabalho devem-se ao fato da análise ocorrer em um contexto distinto e em políticas que suscitam menos debate.

Nos casos brasileiros estudados, a dinâmica política é o fator que mais influencia a entrada do tema na agenda governamental, principalmente pela atuação de grupos de interesse e pela transição política. Em Porto Alegre, mesmo com a atuação contínua do empreendedor nos três fluxos, a mudança da agenda só acontece quando há a ascensão de uma nova aliança política afeita aos assuntos de gestão. No caso de Curitiba, a solução é trazida pelo novo grupo político e as eleições representaram uma oportunidade de continuidade, o que pode ser considerado uma "janela de oportunidade", dada a característica brasileira de descontinuidade administrativa a cada troca de governo. Em Joinville, a proposta é inserida pelo grupo de interesse, a partir de pressão exercida sobre o prefeito; este caso apresenta uma particularidade em relação aos demais – a inserção de novos atores no processo das discussões estratégicas faz com que o item que havia entrado na agenda através de uma ampla negociação seja desconsiderado pelos mesmos empreendedores que o trouxeram como solução, a partir

do momento em que se iniciam os debates sobre temas contrários aos seus interesses. O Quadro 9 sintetiza os principais fatores que impactam a *agenda setting*, em cada um dos fluxos, em comparação aos explicitados por Kingdon, e serão explorados a seguir.

Quadro 9. Principais fatores que impactam na *Agenda Setting* nos fluxos de Problema, Alternativas e Política, nos três municípios.

	Problema	Soluções	Política
Kingdon (2003)	-Divulgação de indicadores; -Ocorrência de eventos críticos; -Avaliação das ações governamentais; - Papel do valor dos atores.	-Discussões nas comunidades de interesse; -Processo de difusão das idéias; -Atuação dos "*advocates*" de idéias.	-Mudanças no Clima Nacional; -Atuação de Grupos de Interesse Organizados; -Mudanças na Administração.
Porto Alegre	"*Place of Values*": Ascensão de novos atores à cena política que compartilham a visão do problema.	-Difusão de idéias do GesPública e Outros governos; -Atuação dos "*advocates*" de idéias.	-Mudanças no Clima Nacional; -Atuação de Grupos de Interesse Organizados; -Mudanças na Administração.
Curitiba	"*Place of Values*": Ascensão de novos atores à cena política que compartilham a visão do problema.	-Difusão de idéias do GesPública; -Atuação dos "*advocates*" de idéias; -Discussões nas comunidades de interesse; -Existência de cultura técnica e para resultados -Capacitação dos servidores	-Mudanças no Clima Nacional; -Mudanças na Administração.
Joinville	"*Place of Values*": Atores da cena política compartilham a visão do problema, após processo de convencimento.	-Difusão de idéias da Gestão Empresarial	-Benefícios Políticos -Atuação de Grupos de Interesse Organizados;

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de Kingdon (2003).

A ação governamental voltada ao alcance por resultados se torna particularmente crescente no Brasil a partir da reforma administrativa proposta pelo MARE, entre 1995 e 1998, que por sua vez repercute nos estados e nos municípios. Assim como a reforma federal teve o ex-ministro Bresser como empreendedor de políticas (Barzelay, 2003; Capella; 2004) e a atuação de Jorge Gerdau e do MBC tem sido fundamental para trazer o assunto para a agenda decisória nos estados, pôde-se observar que, nos casos

estudados, a atuação dos empreendedores de políticas foi fundamental para inserir o tema na agenda em momentos políticos favoráveis.

Tais empreendedores são representantes de grupos de interesse com recursos e disponibilidade para defesa de suas soluções e sua visão do problema do Estado, e se mostraram importantes agentes em todas as três dinâmicas. Eles atuam como defensores de suas "*pet solutions*", em um processo de difusão denominado por Kingdon como *"softening up"*. Os conceitos do Prêmio Qualidade do Governo Federal, e do Programa GesPública estão presentes tanto em Curitiba como em Porto Alegre, o que representa a difusão de idéias da Reforma Bresser, inclusive de sua equipe, como é o caso de Caio Marini, que atua como consultor em Curitiba. Ainda, em Porto Alegre, o papel de empreendedor de políticas é exercido pelo PGQP, na figura de Jorge Gerdau, os mesmos atores que têm articulado a entrada das políticas de gestão na agenda dos estados e em alguns órgãos do Governo Federal. Em Curitiba, o empreendedor é representado pelo atual presidente do IMAP, Homero Giacomini, servidor com atuação política, que traz as soluções de gestão de sua formação acadêmica e da atuação em outros órgãos municipais e estaduais. Em Joinville, o empreendedor toma a figura do Desenville, conselho de empresários que assessorava o ex-prefeito em assuntos que diziam respeito ao desenvolvimento da cidade, que, por sua origem, traz como solução práticas de gestão originadas no setor privado.

Pollit e Bouckaert (2002) e Hood (2007) relacionam o movimento do *managerialism*, ou a difusão de práticas gerenciais na administração pública, a um caráter ideológico, comparado ao feminismo ou ambientalismo, "*which also comprise social and quasi-religious movements as well as fields of study, [...]the development of management* [pode ser visto] *as a cure-all, worldview, way of life and new form of religion.*" (Hood, 2007: 18). Nos casos analisados é possível identificar a ideologia dos empreendedores de políticas, que entendem o problema do estado como sendo sua ineficiência e a solução, a adoção de práticas gerenciais advindas do setor privado. Também é possível notar, principalmente no caso de Joinville e em menor medida em Porto Alegre e Curitiba, a exaltação da técnica em detrimento da política. Em Joinville inclusive é criada uma organização da sociedade civil para gerenciar o plano estratégico, para que este estivesse "a salvo" dos interesses político-partidários. Este é o discurso presente nas experiências estudadas e pode ser resultado da visão que o empresariado traz da política

e do setor público. O grupo de empresariado é personificado na figura de Jorge Gerdau, que atua para a difusão de práticas de gestão na administração pública. Não cabe no escopo dessa pesquisa elucidar a visão que o empresariado tem da administração pública ou descobrir as motivações de Jorge Gerdau em sua atuação como empreendedor no processo de difusão da solução, mas este é um tema que cabe uma análise mais aprofundada em estudos futuros.

Nos três casos analisados, os atores políticos igualmente possuem alta relevância, assim como identificado por Kingdon, uma vez que as políticas de GpR só são introduzidas com o consentimento do grupo político no poder, seja por compartilharem os mesmos valores ou por identidade política. Também é possível observar que, nos casos analisados, alguns partidos políticos se identificam mais com a idéia de gestão voltada a resultados (nos moldes da gestão empresarial) do que outros. Como exemplo, em Porto Alegre, os prefeitos do PT foram refratários às propostas do PGQP enquanto estiveram no poder. O PSDB por sua vez, vem empunhando a bandeira da gestão, principalmente após a repercussão do "Choque de Gestão" em Minas Gerais. Entretanto, o MBC está atuando em Estados geridos pelo PT, como é o caso de Sergipe, governado por Marcelo Deda, e no próprio Governo Federal, no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome que coordena o Bolsa Família, um dos principais programas do atual governo[63]. Portanto, por mais que uma primeira análise leve a um vínculo partidário das idéias de gestão, isto não têm se confirmado na prática. Este é outro ponto identificado por essa pesquisa, mas não aprofundado, e que mereceria maior análise na continuidade do estudo.

Com exceção à Curitiba, os burocratas, que no modelo de Kingdon são importante atores no aperfeiçoamento das soluções, não aparecem como essenciais nos demais casos. A falta de capacitação técnica e de cultura para resultados nos municípios

---

[63] A concepção do Programa Bolsa Família contou com o suporte metodológico do Banco Mundial e foi pensado, desde sua concepção, a partir de uma estrutura de Gestão para Resultados, com a combinação de indicadores *output* e *outcome* no monitoramento e avaliação do desempenho, conforme em um dos relatórios do banco. "*The new monitoring and evaluation (M&E) system is key to the basic architecture of the* Bolsa Familia *Program and reflects the design logic of the Managing for Results Framework. A results-based M&E system has been strongly supported by the government since the inception phase. Its implementation includes internal capacity building, tailoring an advanced management information system, developing new instruments to monitor and evaluate implementation, and producing up-to-date information on activities and outputs, as well as information on outcomes over the longer term."* (Lindert for World Bank, 2005: 04)

estudados podem ser causas para o não envolvimento. No entanto, mesmo no caso de Curitiba, onde o *ethos* burocrático é mais consolidado, e onde inicialmente se pensou que exerceriam maior influência na agenda, foi importante a atuação de um dirigente na introdução das soluções. Nos casos estudados, a burocracia não exerce o poder de dominação, mas sim, espera para ser liderada. Tanto que a falta de direcionamento político é visto pelos técnicos como algo desfavorável em Porto Alegre e como algo favorável em Curitiba. Aqui se pode traçar um paralelo com a constatação de Aberbach, Putnam e Rockman (1981), quando distinguem as habilidades de cada ator, na visão tradicional – o político tem o papel de trazer novas idéias ao policy making, nos níveis meso e macro, enquanto que ao burocrata cabe a manutenção da estabilidade, no nível micro. Nos casos, podemos associar os cargos técnicos à figura tradicional de burocrata, pois não trazem inovações ao processo.

É interessante salientar o papel dos demais atores na *agenda setting*. Os legisladores, considerados por Kingdon como importantes na dinâmica política, são atores pouco relevantes nos casos estudados. Isto se dá pela característica de subordinação ao Executivo do Legislativo municipal, mas também pelo fato de gestão ser um assunto de relativo consenso e que não suscita debates mais acalorados. Ainda, segundo Barzelay (2003), em geral, a falta de envolvimento do Legislativo tem sido um aspecto característico das reformas administrativas, "*public management policy change is tipically a result from authoritative actions taken by office holders within the Executive. [...] [Usually] the cases do not involve statute making*" (Barzelay, 2003: 263).

As consultorias, por sua vez, exercem maior influência na construção das propostas, principalmente nos casos de Joinville e Porto Alegre, enquanto que em Curitiba a proposta é trabalhada junto aos técnicos, e as consultorias são chamadas pontualmente para ajudar na solução. Diferentemente dos demais municípios, Curitiba é atuante nas "*policy communities*", onde os especialistas e pesquisadores exercem alta influência na construção da solução. É importante lembrar que tanto o empreendedor de políticas quanto os técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba também apresentam trabalhos em seminários e congressos da área.

Assim como observado por Kingdon, a mídia também pouco influencia a agenda e não é lembrada pelos os entrevistados como um ator no processo. Seu papel está em reportar

os fatos e influenciar modestamente o "*national mood*". Como se pôde observar são diversas matérias veiculadas em jornais e periódicos de circulação nacional, reportando as iniciativas de gestão que estão em andamento no país.

O Quadro 10 a seguir resume a influência dos principais atores na construção da solução e na *agenda setting* dos municípios, frente ao identificado na pesquisa de Kingdon.

Quadro 10. Influência dos Atores em cada fluxo, nos três municípios.

		Alternativas e Soluções	*Agenda Setting*		
			Problema	Política	
Atores Visíveis	Político Eleito	***BAIXO***	***ALTO***	***ALTO***	*Kingdon*
		BAIXO	**ALTO**	**ALTO**	Porto Alegre
		ALTO	**ALTO**	**ALTO**	Curitiba
		BAIXO	**BAIXO**	**ALTO**	Joinville
	Congresso/ Legislativo	***ALTO***	***ALTO***	***ALTO***	*Kingdon*
		BAIXO	**BAIXO**	**BAIXO**	Porto Alegre
		BAIXO	**BAIXO**	**BAIXO**	Curitiba
		BAIXO	**BAIXO**	**BAIXO**	Joinville
	Burocratas	***ALTO***	***BAIXO***	***BAIXO***	*Kingdon*
		BAIXO	**BAIXO**	**BAIXO**	Porto Alegre
		ALTO	**BAIXO**	**BAIXO**	Curitiba
		BAIXO	**BAIXO**	**BAIXO**	Joinville
Atores Invisíveis	Grupos de Interesse	***ALTO***	***BAIXO***	***BAIXO***	*Kingdon*
		ALTO	**ALTO**	**ALTO**	Porto Alegre
		BAIXO	**BAIXO**	**BAIXO**	Curitiba
		ALTO	**ALTO**	**ALTO**	Joinville
	Especialistas, Consultores e Pesquisadores	***ALTO***	***BAIXO***	***BAIXO***	*Kingdon*
		ALTO	**BAIXO**	**BAIXO**	Porto Alegre
		ALTO	**BAIXO**	**BAIXO**	Curitiba
		ALTO	**BAIXO**	**BAIXO**	Joinville
	Mídia	***BAIXO***	***BAIXO***	***BAIXO***	*Kingdon*
		BAIXO	**BAIXO**	**BAIXO**	Porto Alegre
		BAIXO	**BAIXO**	**BAIXO**	Curitiba
		BAIXO	**BAIXO**	**BAIXO**	Joinville

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de Kingdon (2003).

Mais especificamente no caso de Porto Alegre e em menor medida em Joinville, é possível identificar claramente o que March, Cohen e Olsen (1972) chamam de "soluções em busca de problemas", onde o empreendedor de políticas trafega em diversas entidades governamentais oferecendo suas soluções e aguardando o momento correto para inseri-las na agenda. Curitiba, apesar de adotar soluções similares, o faz de forma adaptada às realidades e ao contexto administrativo local. Muitas vezes os atores

se prendem na busca por uma solução que seja absoluta, embalados pelos apelos das "melhores práticas". Pelo o que autores identificam da análise de reformas empreendidas em diversos países (Pollit e Bouckaert, 2000), é importante respeitar as características e contexto de cada instituição ao empreender ao introduzir novos modelos de gestão, sob o risco de falhar em sua implementação e provocar mais paradoxos do que resultados.

Orientar as ações governamentais para resultados mensuráveis e preestabelecidos é uma mudança considerável de paradigma em uma organização pública. Segundo a literatura, os objetivos a serem perseguidos são debatidos e estabelecidos, idealmente com a sociedade; o papel da liderança política é primordial nessa fase. Tais estratégias são então compartilhadas entre as demais lideranças e com a burocracia e transformadas em ações. Sua mensuração contínua se torna importante, para verificar se estes objetivos estão sendo alcançados e se são necessários ajustes na atuação governamental. Portanto, é importante definir um conjunto de indicadores de desempenho que tornem tangíveis os resultados desejados e que possam ser comunicados. Ainda, a estrutura administrativa burocrática tradicional, onde as funções são compartimentadas, é questionada, já que os resultados surgem da ação conjunta dos órgãos de governo, atuando em estruturas mais dinâmicas, como a matricial.

São diversos os desafios colocados por um modelo de gestão nesses moldes. Inicialmente, nem sempre existe clareza dos objetivos a serem perseguidos, muito menos cultura para mensuração de resultados por meio de indicadores. Críticos à GpR questionam os modelos racionais, que nem sempre são compatíveis com organizações de múltiplos objetivos como o Estado. Romper a estrutura burocrática, principalmente quando se trata da questão orçamentária é complexo, e pode trazer conflitos políticos de grande magnitude para um governo. Os servidores precisam ser capazes de lidar com essa nova realidade, que requer novas habilidades, envolve mudança de comportamento e até mesmo de perfil. Os três casos estudados são de municípios grandes – acima de 500 mil habitantes, sendo duas capitais de Estado, com disponibilidade de recursos financeiros e servidores qualificados, quando comparado à realidade dos demais municípios brasileiros. A situação administrativa destes municípios é privilegiada, quando comparada a outras cidades no país, principalmente as de pequeno porte. Mesmo em tais municípios – e até mesmo em Curitiba, único município onde se pode

considerar que adota de fato a GpR e encontra-se avançado no processo de implementação – estas seguem sendo barreiras a serem superadas.

Na visão entrevistados, a orientação para resultados vem trazendo mudanças na administração dos três municípios. Principalmente, mudanças culturais e de comportamento dos funcionários e políticos, na medida em que permitem enxergar as ações da Prefeitura de forma sistêmica, em que os servidores começam a ser mais bem capacitados e incentivados a obter resultados para o cidadão, e em que os agentes políticos passam a orientar suas ações de forma mais coordenada e alinhada. Entretanto, futuras pesquisas devem endereçar quais os resultados estão sendo perseguidos, se o planejado reflete o que foi consensuado com a sociedade e se há, de fato, evolução em tais resultados. Os próximos anos deste movimento precisam ser observados com atenção, para que os desdobramentos de tais políticas sejam analisados em profundidade.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J.D, PUTNAM, R.D, ROCKMAN, B.A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Cambrigde: Harvard University Press, U.S.A., 1981.

ABRUCIO, F. L. "Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente". In BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.* Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M.R. "Políticas Fiscais e Accountability: o Caso Brasileiro". In: ENANPAD 2003, Atibaia, 2003.

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

ABRUCIO, F. L., LOUREIRO, M.R. "Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". In *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 14(41), Brasília, 1999.

AUCOIN, P. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. The Institute for Research on Public Policy, Canada,1995.

BARZELAY, M. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press, U.S.A., 2001.

BARZELAY, M. "Introduction to the Process Dynamics of Public Management Policymaking". In *International Public Management Journal,* 6 (3), 251-281, Age Publishing, 2003.

BAUMGARTNER, F. R., JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BRESSER-PEREIRA; L. C. "Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995" In *Revista do Serviço Público*, (50) 4, 5-30, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania.* São Paulo: 34, 1998.

BEETHAM, B. *Concepts in the Social Sciences: Bureaucracy.* Buckingham: Open University Press, U.K., 1996.

BEHN, R. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures". In *Public Administration Review,* (63) 5, Sep-Oct, 2003, 586-606, Blackwell Publishing, 2003.

BEHN, R. "O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática". In *Revista do Serviço Público,* (49) 1, 5-46, Brasília, 1998.

BERRY, F.S., BERRY, W.D. "Innovation and Diffusion Models in Policy Research". In *Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy.* Colorado: Westview Press, U.S.A, 1999.

BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. *Managing Performance – Internacional Comparisons.* Oxon: Routledge, U.K., 2008.

BOUCKAERT, G., BALK, W. "Public Productivity Measurement: Diseases and Cures". In *Public Productivity and Management Review,* (15) 2, Winter 1991, 229-235, M.E. Sharpe, 1991.

CAPELLA, C.N. *O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública:* 1995-2002. Tese de Doutorado, Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, Brasil, 2004.

CAPELLA, C.N. "Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas". *Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS,* 25-29 de outubro, Caxambu: MG, 2005.

CECILIO,L.C.O., GIACOMINI, C.H., ROGUSKI, M.O. "A imanência do planejamento e da gestão: a experiência da Prefeitura Municipal de Curitiba." In *Revista da Administração Pública* Brasília:ENAP, 1999.

CLAD. *Modelo Abierto de Gestión para Resultados em el Sector Público.* BID e CLAD, 2007.

COHEN, M., MARCH, J., OLSEN, J. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." In *Administrative Science Quarterly*, (17),1-25, 1972.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. In *Lua Nova*, no 28/29. São Paulo: Cedec, 1993.

FUKS, M. "Definição da Agenda, debate político e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social". In *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 49, 1º sem, p. 79-94, 2000.

GEORGE, A L., BENNET, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.* Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2005.

GIACOMINI, C.H. Gestão estratégica de projetos multisetoriais integrados na Prefeitura Municipal de Curitiba. In *Revista de Administração Pública,* vol. 35, nov/dez 2001, p. 187-213. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

GIACOMINI, C.H., SCHLICHTING, M. "Programa de educação permanente dos gestores de Curitiba: alavancando o Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública". In *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 2008. Anais del VIII Congreso del CLAD, 2008.

HOOD, C. "The Word, the Movement, the Science". In *The Oxford Handbook of Public Management.* Ferlie, E., Lynn, L.E., Pollit, C. New York: Oxford University Press, 2005.

HOOD, C., PETERS, G. "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?". In *Journal of Public Administration Research and Theory*, (14)3, 267-282, 2004.

HOOD, C. "A Public Management for All Seasons?" In *Public Administration Review* (69), 3-19, Blackwell Publishing, 1991.

INGRAHAM, P. *In Pursuit of Performance: Management Systems in Local Governement.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, U.S.A., 2007.

JAFFEE, D. *Organization Theory: Tension and Change.* New York: McGraw-Hill Higher Education, U.S.A., 2001.

JANN, W., REICHARD, C. "Melhores práticas na modernização do Estado". *In*: Revista do Serviço Público 53(3), 2002, p. 31-50, 2002.

JULNES, P.L, HOLZER, M. "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation". In *Public Administration Review,* (61) 6, Nov-Dec, 2001, 693-708, Blackwell Publishing, 2001.

KAPLAN, R; NORTON, D. "*A estratégia em ação - balanced scorecard"*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997, (1997)

KAPLAN, R; NORTON, D. "*Having trouble with your strategy? Then Map it"*. Boston: Harvard Business Review, September-October, 2000.

KAPLAN, R; NORTON, D. "*Organização Orientada à Estratégia – como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*". Rio de Janeiro: Campus, 2001.

KARAM, C.A. Planejando uma Cidade Sustentável: O caso do Planejamento Estratégico de Joinville. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PUC-PR, Brasil, 2008.

KAUFFMMAN, R. "A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas". In *Revista do Serviço Público,* 49(1), 43-69, Brasília, 1998.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies.* 2ª Ed, Longman, U.S.A, 2003.

KINGDON, J. "Como chega a hora de uma idéia?". In: *Políticas Públicas. Coletânea - Volume 1*. Saravia, E., Ferrarezi, E. (Orgs.). Brasília, DF: ENAP, 2007.

KINGDON, J. "Juntando as Coisas". In: *Políticas Públicas. Coletânea - Volume 1*. Saravia, E., Ferrarezi, E. (Orgs.). Brasília, DF: ENAP, 2007.

LINDBLOM, C.E. "Todavía tratando de salir del paso". In: *Políticas Públicas. Coletânea - Volume 1*. Saravia, E., Ferrarezi, E. (Orgs.). Brasília, DF: ENAP, 2007.

LINDERT, K. *World Bank Brazil: Bolsa Familia Program. Scaling-up Cash Transfers for the Poor. Sourcebook on Emerging Good Practices.* Washington, D.C.:World Bank, 2005.

LIJPHART, A. *Modelos de Democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LORA, E. *The State of State Reform in Latin America.* Palo Alto, CA: The Stanford University Press, Washington D.C: The World Bank, Washington D.C: Inter-American Development Bank, 2007.

MARTIN, D.S. "Management Consultancy". In *The Oxford Handbook of Public Management.* Ferlie, E., Lynn, L.E., Pollit, C. New York: Oxford University Press, 2005.

MATTE, I., COSTA, V. Escritório de Gerenciamento de Projetos na Prefeitura de Porto Alegre. 2008. 95f. Monografia (Gestão em Projetos) - Escola Superior de Propaganda e Marketing, Porto Alegre, 2008.

MAYORDOMO, X.M. Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. Documentación Administrativa. Madrid (223), 1990.

MOORE, M.H. *Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo.* Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília, DF: ENAP, 2002.

MOYNIHAN, D.P. "The Reality of Results. Managing results on State and Local Government". In: *In Pursuit of Performance: Management Systems in Local Governement.* Ingraham, P. (Org.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press, U.S.A., 2007.

NETO, J. O Legislativo e o Poder Local. In *Reforma Política e Cidadania.* Benevides, M. V., Vanucchi, P. & Kerche, F. (Orgs.). São Paulo: Ed. Perseu Abramo, Instituto Cidadania, 2003.

OECD. *Modernising Government* - the way forward. OECD Publishing, 2005.

OSBORNE, D., GAEBLER, T. *Reinventing Government: How the Entrepeneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading, MA: Addison-Wesley Publ. Co, 1992.

PACHECO, **R**. "Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática". Seminário A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos, 20 e 21 de agosto de 1998 em Recife. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

PAGNONCELLI, D., AUMOND, C.W. *Cidades, Capital Social e Planejamento Estratégico. O caso Joinville.* São Paulo: Editora Campos, 2004.

POISTER, T.H., STREIB, G. "Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice". In *Public Administration Review,* (59) 4, Jul-Ago, 1999, 325-335, Blackwell Publishing, 1999.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: a comparative analysis.* Oxford University Press. U.K, 2000.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. "Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional". In *Revista do Serviço Público*, (53) 3, Brasília, 2002.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. "Performance Information for Democracy – The Missing Link?. Artigo apresentado na 6ª Conferência da Sociedade Européia de Avaliação, Berlin, 2004.

PORTO ALEGRE. *Manual do Modelo de Gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre, 2006.

PRZEWORSKI, A. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal", In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RADIN, B.A. "The Government Performance and Results Act and the tradition of federal management reform: Square pegs in round holes?". In *Journal of Public Administration Research and Theory,* (10) 1, 111-135, 2000.

SABATIER, P.A. *Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy.* Colorado: Westview Press, U.S.A, 1999.

SABATIER, P.A., JENKINS-SMITH, C.H. "The Advocacy Coalition Framework". In *Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy.* Colorado: Westview Press, U.S.A, 1999.

SAYRE, W.S. "Premises of Public Administration: Past and Emerging". In *Public Administration Review,* (18)2, Spring, 1958, 102-105, Blackwell Publishing, 1958.

SAYRE, W.S. "Trends of a Decade in Administrative Values". In *Public Administration Review,* (18)2, Winter, 1951, 1-9, Blackwell Publishing, 1951.

SOUZA, C. "Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura". In *Sociologias* (8) 16, Jul-Dez, 2006, 20-45, Porto Alegre, 2006.

STARK, D., BRUSTZ, L. "Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo". *Revista Brasileira de C. Sociais,* vol 13, no. 36, fevereiro 1998, pp.13-39.

STEINMO, S. "Political Institutions and tax policy in the United States, Sweden and Britain**"** In: *World Politics*, vol.41, july 1989.

THEODOLOU, S.Z., CAHN, M.A. *Public Policy. The Essential Readings.* New Jersey: Prentice Hall, U.S.A., 1995.

TROSA, S. *Gestão Pública por Resultados: Quando o Estado se Compromete.* Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 2001.

TRUE, J.L., JONES, B.D, BAUMGARTNER, F.R. "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking". In *Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy.* Colorado: Westview Press, U.S.A, 1999.

USHER, C.L, CORNIA, G.C. "Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Bugdeting". In *Public Administration Review,* (41) 2, Mar-Apr, 1981, 229-235, Blackwell Publishing, 1981.

WEBER, M. *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

WILSON, W. *O Estudo da Administração*. Cadernos de Administração Pública EBAP. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas,1955.

WOOD, B.D., WATERMAN, R.W. *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. University of California Press, 1994.

ZAHARIADIS, N. "Ambiguity, Time and Multiple Streams". In *Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy.* Colorado: Westview Press, U.S.A, 1999.

ANEXO 1. RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

→ IMAP – Instituto Municipal de Administração Pública

IDENTIFICAÇÃO: Presidente do IMAP
CARGO: Presidente do IMAP
NOME: Carlos Homero Giacomini
Servidor público municipal, no cargo desde 2005.
Entrevista realizada por e-mail em 14/11/2008.

IDENTIFICAÇÃO: Diretora do IMAP
CARGO: Diretora de Desenvolvimento Institucional
NOME: Márcia Schlichting
No cargo desde 2005 e servidora pública municipal desde 1991.
Entrevista presencial em 13/10/2008.

→ SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação

IDENTIFICAÇÃO: Técnica da SEPLAN
CARGO: Assessora técnica
NOME: Ana Jayme
No cargo desde 2005 e servidora pública municipal desde 1993.
Entrevista presencial em 13/10/2008.
Entrevista por telefone em 26/01/2009.

MUNICÍPIO DE JOINVILLE

→ IJ – Instituto Joinville

IDENTIFICAÇÃO: Ex-Secretário de Qualidade, Desenvolvimento e Integração e Ex-Presidente do IJ-a
CARGO: Ex-Presidente do Instituto Joinville
NOME: Ivo Gramkow
No cargo de Secretário Qualidade, Desenvolvimento e Integração, entre 2003 e 2004 e como Presidente do IJ, entre 2004 e 2006.
Entrevista presencial em 14/10/2008.

IDENTIFICAÇÃO: Participante do Processo e Ex-Presidente do IJ-b
CARGO: Ex-Presidente do Instituto Joinville e Representante do SEBRAE no processo do Planejamento Estratégico de Joinville – PEJ.
NOME: Carlos Alberto Karam
Participante do processo, como representante do SEBRAE entre 2003 e 2006. No cargo de Presidente do IJ entre 2007 e 2008.
Entrevista presencial em 14/10/2008.

IDENTIFICAÇÃO: Secretária do IJ
CARGO: Assistente Administrativo - Instituto Joinville
NOME: Valdinéia de Brito
Entrevista presencial em 05/12/2008.

Prefeitura Municipal de Joinville
SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão

IDENTIFICAÇÃO: Coordenadora da SEPLAN
CARGO: Ex-Coordenadora da SEPLAN
NOME: Adriana Payão
IDENTIFICADO COMO: No cargo entre 2003 e 2009.
Entrevista presencial em 05/12/2008.

Câmara de Vereadores do Município de Joinville

IDENTIFICAÇÃO: Presidente da Câmara
CARGO: Presidente da Câmara
NOME: Fábio Dalonso
Entrevista presencial em 14/10/2008.

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

PGQP – Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade

IDENTIFICAÇÃO: Secretário Executivo do PGQP
CARGO: Secretário Executivo do PGQP
NOME: Luiz Ildebrando Pierry
Entrevista presencial em 17/11/2008.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre

SMGAE - Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico

IDENTIFICAÇÃO: Secretário da SMGAE
CARGO: Secretário da SMGAE
NOME: Clóvis Magalhães
No cargo desde 2005.
Entrevista presencial em 18/11/2008.

IDENTIFICAÇÃO: Coordenadora da SMGAE
CARGO: Coordenadora de Gestão e Acompanhamento Estratégico
NOME: Izabel Matte
No cargo desde 2005 e servidora pública municipal há 16 anos.
Entrevista presencial em 18/11/2008.

SMA - Secretaria Municipal de Administração

IDENTIFICAÇÃO: Gerente de Programa
CARGO: Gerente do Programa Gestão Total
NOME: Júlio Abrantes
No cargo desde 2005 e servidor público municipal há 14 anos.
Entrevista presencial em 18/11/2008.

SMIC - Secretaria Municipal de Indústria e Comércio

IDENTIFICAÇÃO: Secretário da SMIC
CARGO: Secretário da SMIC
NOME: Leo Bulling
Entrevista presencial em 18/11/2008.

Participação em Reuniões e Seminários:

- **Seminário de Avaliação do Modelo de Gestão de Porto Alegre**, realizado em 17/11/2008, com a presença do Secretário de Gestão e sua equipe, além dos 21 gerentes de programa e cerca de 250 líderes de ação e etapa.

- **Reunião Trimestral de Avaliação do Modelo de Gestão de Porto Alegre**, realizada em 12/12/2008, com a presença do Prefeito, do Secretário de Gestão, Secretário do Orçamento, Secretário da Fazenda, Liderança do PGQP (Jorge Gerdau), Presidente do PGQP, Secretário Executivo do PGQP e consultorias.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo