

**GENILDO JOSÉ DA
SILVA**

gestão pública por resultado:
uma alternativa para o desenvol-
vimento de Alagoas?

Mestrando em
Gestão Pública para
Desenvolvimento do
Nordeste

RESUMO

Este artigo faz uma análise das tentativas de implementação do paradigma de Gestão por Resultado em Alagoas. Partindo de duas experiências não concretizadas: A primeira iniciada em 2004, onde se tenta se inserir no Estado um processo de transformação pública, com a implantação do Progeal - Projeto de Apoio ao Fortalecimento do Planejamento e da Gestão de Políticas Públicas do Estado de Alagoas, a segunda em 2007, chamada de Geor – Gestão Orientada Para Resultado e, por último, a nova tentativa, que começa a ser implantada e suas implicações na atual estrutura de governo.

PALAVRAS-CHAVE

Gestão Pública. Governo Empreendedor. Gestão Pública por Resultados.

ABSTRACT

This paper analyzes the attempts to implement the paradigm of Management by Results in Alagoas. The study will start from two experiments that were not concluded: the first one started in 2004, in which there was an attempt to insert a public transformation process in the State, by implementing Progeal (Project to support the Planning and the Public Policy Management Program in the State of Alagoas). The second one – called Geor (Result-oriented Management) – happened in 2007. Finally, the new attempt is starting to be implemented in the current management. This paper also analysis its implications in the present structure of government.

KEY WORDS

Public management. Result-oriented Management.

INTRODUÇÃO

Gestão pública vem sendo um tema de muitas discussões em todos os âmbitos da administração pública. O modelo tradicional de gestão já não mais atende às necessidades e às demandas presentes na sociedade, e preparar o Estado para o futuro requer uma ampla renovação da gestão pública. O desafio exige mais eficiência e eficácia na condução de políticas públicas.

No entanto, a reestruturação do Estado não deve ser um fim, mas, sobretudo, um continuado e evolutivo processo de alinhamento das atividades de governo com as demandas da sociedade.

O Estado deve servir à sociedade, ser mais ágil, mais eficiente e ter capacidade de resolução dos problemas cotidianos do cidadão. A sociedade deseja uma administração pública que apresente mais resultados. O modelo de desenvolvimento sustentável exige dos estados essas características modernas de atuação. O que cabe é a promoção das mudanças no seio da administração pública, que introduza a forma de organizar o trabalho voltado para a finalidade estabelecida.

Uma administração para o desenvolvimento baseia-se em um conceito de desenvolvimento aberto, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência, buscando tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento), do desenvolvimento social (o incremento sustentável de bem-estar geral em termos de desenvolvimento humano) e da sustentabilidade ambiental. Também atribui papel central ao Estado, numa linha de um Estado-rede, um elemento consertador, ativador e direcionador das capacidades de mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento.

Alagoas “vive” esse momento. Recentemente uma consultoria foi contratada para desenvolver uma metodologia de Gestão Por Resultado (GPR) no Estado, embora essa seja a terceira tentativa em menos de 5 anos.

GESTÃO PÚBLICA GERENCIAL

A administração burocrática clássica, implantada no Brasil em 1936, em substituição a administração patrimonialista, trouxe algumas mudanças. Primeiro, distingui o público do privado, depois, separa o políti-

co do administrador público. A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado, entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real (BRESSER PEREIRA, 1996).

A partir do século XX, o Estado passa a assumir um crescente número de serviços sociais como educação, saúde, cultura, previdência, assistência social, entre outros, sendo assim essencial a questão da eficiência no serviço público. Para fazer frente a essas novas demandas da sociedade, surge a gestão pública gerencial.

Devemos reconhecer que a eficiência do setor público e a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas depende de sua estrutura administrativa e da estrutura social na qual está inserida (CECÍLIA ARAGÃO, 1997). A administração pública sempre esteve envolvida em processos de reforma que trouxeram impactos tanto para as organizações públicas como para as estruturas de funcionamento do setor público. Mudar a qualidade gerencial do Estado não se constitui apenas reforma. É mais que isso, é transformação, trata-se de substituir o paradigma da “qualidade gerencial” que existe hoje pelo modelo que irá permitir à organização avançar e desempenhar os papéis que lhe competem.

A sociedade organizada reconhece que tanto os desafios contextuais quanto as condições de funcionamento dos estados — principalmente aqueles em desenvolvimento — exigem ações no sentido de se buscar o fortalecimento institucional. O novo conceito de desenvolvimento visa orientar o Estado simultaneamente para o desenvolvimento social e econômico e ambiental. Aplicar esse conceito na prática exige que o governo elabore um consistente plano estratégico e tenha capacidade de implementá-lo com eficiência e eficácia e, sobretudo, com efetividade.

Assim, a discussão das mudanças precisa ocorrer sob o enfoque dessa finalidade para permitir a identificação da forma que deve ser feita e de que maneira se dará a transformação do Estado que se deseja. Melhorar a mecânica de funcionamento de uma organização não é suficiente para que produza bons resultados. Primeiro, é preciso pensar que resultados se pretendem como fruto do funcionamento dessa organização, para depois definir que mecanismos internos devem ser transformados. Por outro lado, as mudanças do Estado não são um fim, mas um meio para impulsionar o desenvolvimento da sociedade.

Avaliar a gestão pública torna-se cada vez mais uma preocupação cotidiana dos cidadãos. Estes, estimulados a participar da vida sociopolítica, são continuamente informados pelos meios de comunicação quanto aos impactos dos planos, das políticas, dos orçamentos, dos *déficits* e *superávits* dos governos na qualidade de vida de cada membro e setor da sociedade. Com isso, é preciso cada vez mais que os gestores públicos não apenas se atenham com disciplina aos limites dos escassos recursos orçados, mas otimizem a aplicação desses recursos em políticas que atendam efetivamente as necessidades da sociedade.

A Administração Pública requer uma série de ações extremamente desafiadoras, que passam pela formulação de estratégias efetivas de desenvolvimento, pela elaboração de planos de desenvolvimento, pela concepção de modelos de gestão por resultados e pelo alinhamento das organizações aos resultados estabelecidos. Sobretudo, é necessário que esse roteiro sintético seja desenvolvido e implementado de forma integrada e coerente (MARTINS, 2003).

Surgiu, assim, nas duas últimas décadas, a postura do Governo Empreendedor, voltado para o cidadão como cliente e buscando padrões otimizados de eficiência e eficácia, com ética e transparência, na gestão dos recursos públicos com responsabilidade fiscal. Para Bresser Pereira, a administração pública gerencial surgiu como uma resposta à grande crise dos anos 80 e à globalização da economia.

O estímulo à avaliação constante do desempenho da gestão pública vem requerendo cada vez mais a mensuração dos objetivos, metas e resultados alcançados, tanto em relação ao proposto e planejado, como em relação aos custos despendidos.

IMPLANTANDO UMA GESTÃO POR RESULTADO

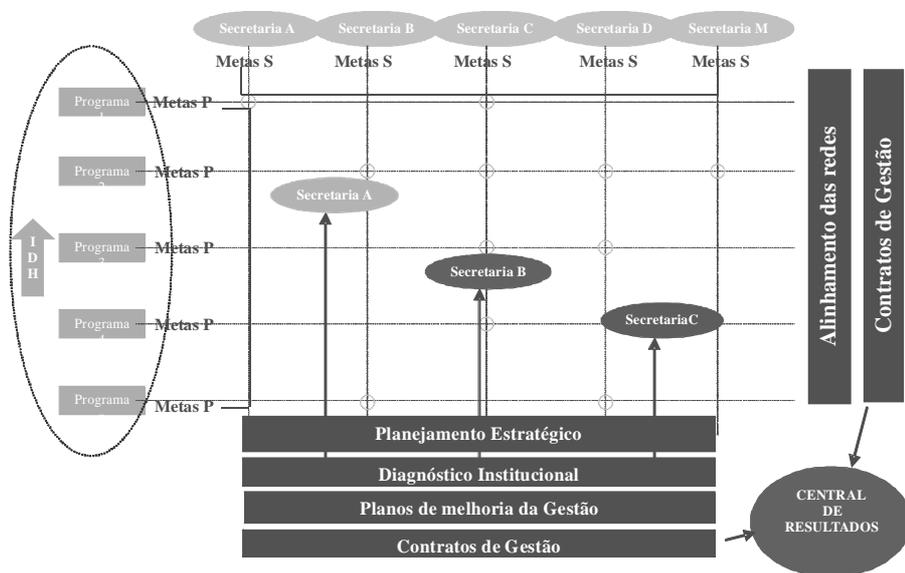
Dentro deste contexto, em 2004, Alagoas tenta se inserir no processo de transformação pública, com a implantação de um modelo de gestão por resultado chamado de Progeal (Projeto de Apoio ao Fortalecimento do Planejamento e da Gestão de Políticas Públicas do Estado de Alagoas) cujo objetivo principal consistia em melhor capacitar e estruturar o setor público estadual, com instrumentos de planejamento e gestão para um processo crescente de melhoria no planejamento, definição,

implementação e gestão das políticas públicas, dentro de uma lógica do modelo Governo Matricial.

Princípios do Governo Matricial

- **Orientação para resultados:** alinhar a arquitetura governamental (organizações e recursos) com os resultados dos programas.
- **Pragmatismo:** vincular e otimizar as partes da arquitetura governamental (organizações e seus recursos) que contribuem para o alcance dos resultados de programas prioritários.
- **Seletividade:** focalizar-se a carteira restrita de programas prioritários com alta agregação de valor aos objetivos de desenvolvimento.
- **Contratualização:** incentivar a adesão e o comprometimento de organizações (isoladamente ou em rede) com os resultados visados.

Programas e Arquitetura Governamental



Fonte: PROGEAL.

Para MARINI (2004), a ideia de Governo Matricial se posiciona na perspectiva de implementação de um modelo de governança social baseado em redes, na perspectiva intra e extragovernamental. O Governo Matricial é um modelo de gestão governamental voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e no gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas (desdobrados de um projeto de desenvolvimento) e organizações (ou parte delas) necessárias a sua implementação.

Essa primeira tentativa de estruturação do setor Público Estadual Alagoano não chegou a se concretizar por:

- Falta de compromisso de grande parte dos gestores que ocupavam cargos estratégicos no governo, o chamado primeiro escalão;
- o projeto não recebeu a importância devida por parte dos envolvidos, havia um sentimento de descrédito por parte de muitos servidores;
- sua divulgação foi muito restrita, com pouca visibilidade no Estado. Ainda hoje há servidores que nunca ouviram falar a respeito do projeto;
- o momento de sua implantação/implementação não foi ideal (nos dois últimos anos de governo), prazo insuficiente para um projeto daquela importância e abrangência;
- a estrutura de governo era muito inchada para o tamanho do Estado. As secretarias se confundiam em seus papéis;
- do ponto de vista de resultado, foram inexpressivos, embora reconhecemos o período de apenas 2 anos;
- o Governo que assumiu em 2007 tinha outra proposta para o Estado, que não se adequava à estrutura daquela época.

Na Implantação de um modelo de gestão por resultado na Administração Pública Estadual, deve ser observada a cultura impregnada no serviço público, que decorre de diversos fatores, dentre eles a desvalorização do servidor, seja salarial ou de qualificação, a ausência de um plano

de cargos e carreiras e as questões políticas que permeiam todas as decisões tomadas no setor público.

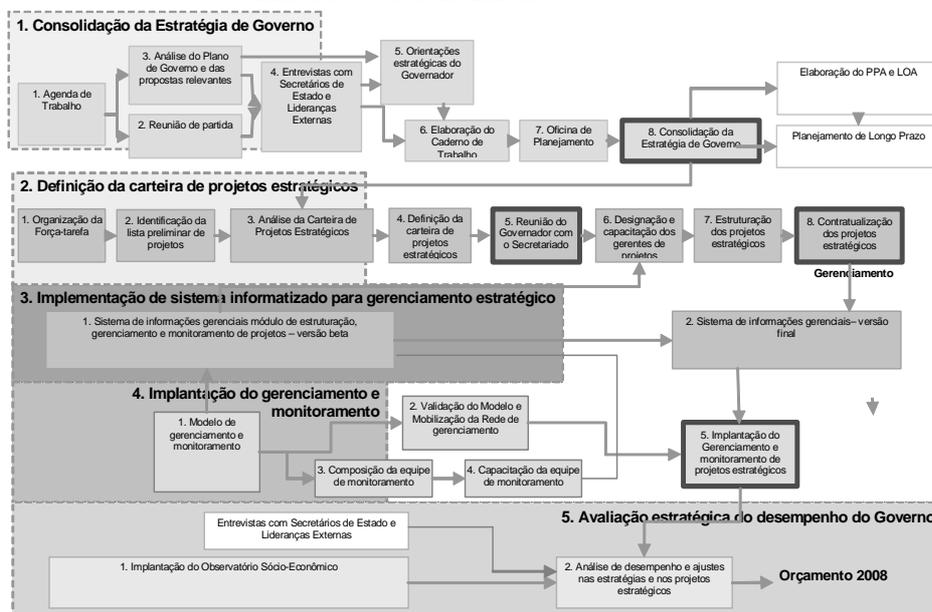
Em 2007, o Governo realizou uma reforma administrativa que permitiu a redução de 46 para 17 secretarias, o que possibilitou uma nova visão de planejamento. Dando sequência ao processo de mudança, lança, em janeiro de 2008, a Geor (Gestão Estratégica Orientada para Resultados) cujo objetivos são:

- Alinhar a equipe dirigente em torno de uma única agenda substantiva: a estratégia do Governo Teotônio Vilela;
- acelerar a execução das iniciativas estratégicas e das entregas prioritárias do Governo do Estado à sociedade;
- produzir resultados, no cumprimento dos compromissos assumidos junto à sociedade alagoana;
- ampliar recursos financeiros e humanos via mobilização de parceiros por meio da estruturação participativa e da contratualização de projetos que pactuem responsabilidades e metas a serem alcançadas;
- melhorar a qualidade do gasto, por meio da produção de mais e melhores resultados com os recursos disponíveis;
- assegurar maior transparência e responsabilização às ações do governo;

Diferente do Progeal o Geor partia com uma vantagem: sua implantação se dava junto ao primeiro ano de governo e teria quatro anos para mostrar seus resultados. A metodologia da construção de uma carteira de projetos estratégicos para o Estado estava alinhada ao processo de elaboração PPA 2008-2011, momento importante já que o governo estaria definindo a programação para o exercício de seu primeiro mandato.

Chegou-se a realizar algumas das ações previstas no cronograma de execução, mas diante da saída do Movimento Brasil Competitivo (MBC) que deixou de ser o patrocinador e da falta de financiamento do Estado, não foi possível dar continuidade ao projeto de estruturação. Essa foi a segunda tentativa, sem sucesso, de se implantar uma gestão por resultado em Alagoas.

Plano de Trabalho – Implantação da Gestão para Resultados no Governo de Alagoas



Em setembro de 2009, o Governo tenta mais uma vez implantar um “novo modelo de gestão”, agora chamado de Gestão por Resultado (GPR), que traz como fundamentos as premissas de um governo empreendedor:

Governo Empreendedor

- Governo que pertence à comunidade;
- visa atender aos cidadãos como clientes;
- estimula a ação e a parceria com a sociedade;
- tem contornos orientado por missões, metas e objetivos;
- visa a eficácia das políticas governamentais;
- avalia os custos e o desempenho da gestão pública.