



**A NOVA GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DO PRÓ-GESTÃO FOCADO EM DOIS PROJETOS PRIORITÁRIOS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**THE NEW PUBLIC MANAGEMENT: A STUDY OF *PRÓ-GESTÃO* FOCUSED ON TWO PRIORITY PROJECTS IN THE ESPÍRITO SANTO STATE**

**LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: UN ESTUDIO DEL PRÓ-GESTÃO SE CENTRÓ EN DOS PROYECTOS PRIORITARIOS EN EL ESTADO DEL ESPÍRITO SANTO**

**Mônica de Fatima Bianco, Dra.**

Universidade Federal do Espírito Santo/Brazil  
[mfbianco@ig.com.br](mailto:mfbianco@ig.com.br)

**Eloísio Moulin de Souza, Dr.**

Universidade Federal do Espírito Santo/Brazil  
[eloisiomoulin@gamil.com](mailto:eloisiomoulin@gamil.com)

**Antonio Marcos Souza-Reis, MSc.**

Hospital da polícia Militar em Vitória/Brazil  
[souza.reis@pmil.es.gov.br](mailto:souza.reis@pmil.es.gov.br)

**RESUMO**

O objetivo deste artigo é compreender o processo de implantação do Pró-Gestão - um Sistema de Gerenciamento Estratégico dos principais projetos de Governo do Estado do Espírito Santo (ES) - tratado como um instrumento da Nova Gestão Pública. No estudo, dados do sistema e referentes a dois projetos da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (SESP) foram levantados e princípios estabelecidos no sistema foram confrontados com aspectos inerentes ao seu uso no contexto organizacional investigado. O estudo fundamenta-se teoricamente na burocracia com Weber (1963, 1964) e nas suas disfunções com Morgan (2006) e Crozier (1981); no entendimento da Nova Gestão Pública e os seus preceitos discutidos, principalmente, a partir de Bresser Pereira (1996, 1998, 1999, 1999b, 2005, 2008). Trata-se de uma pesquisa qualitativa; um estudo de caso focado na SESP. Os dados foram obtidos por meio do estudo documental da implantação da Nova Gestão Pública no Estado, realizado em três Secretarias Estaduais (SESP, SEP e SEGEP) e da aplicação de entrevistas a treze funcionários ligados a dois projetos do Pró-Gestão na SESP. As conclusões apontam que a implantação do sistema não atendeu aos pressupostos para sua implantação; não teve importância diferenciada no ambiente de trabalho; não consolidou qualquer mudança significativa nas rotinas administrativas ou na apresentação de resultados à sociedade.

**Palavras-chave:** Gestão pública; Nova gestão pública; Administração pública.

**ABSTRACT**

The current paper aims to understand the deployment of a managerial system called Pró-Gestão - a Strategic Management System for projects in the State of Espírito Santo (ES) - this is an instrument of the New Public Management. For the study, data from two projects of the system in Espírito Santo State at Department of Public Security and Social Defense (SESP) were collected and the principles of the system were confronted with inherent aspects of its use in the organizational context studied. The study is theoretically based upon the conception of bureaucracy conceived by Weber. (1963, 1964) supplemented by the observations of Morgan (2006) and Crozier (1981); to understand the New Public Management and its precepts discussed mainly by Bresser Pereira (1996, 1998, 1999, 1999b, 2005, 2008), detailing the deployment of the New Public Management in Espírito Santo. It's a qualitative research focused on SESP, in the follows projects inserted in PRO-GESTAO. The data was obtained by documental research in three governs' departments (SESP, SEP and SEGEP) and by interviews obtained with thirteen employees inserted in both projects. The conclusions show that the deployment of the system had no differentiated importance in the work environment; it hasn't consolidated any significant change in the administrative routines or in the results to the society.

**Keywords:** Public management; New public management; Public administration.

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es entender el proceso de implantación del Pró-Gestão - un Sistema de Gestión Estratégica de los grandes proyectos del Estado de Espírito Santo (ES) - que se considera como un instrumento de la Nueva Gestión Pública. Para el estudio, los datos del sistema relacionados con dos proyectos del Departamento de Estado de Seguridad Pública y Defensa Social del Espírito Santo (SESP) se plantearon y los principios establecidos en el sistema se enfrentaron a los aspectos inherentes a su uso en lo contexto organizacional investigado. El estudio se basa en teoría de la burocracia de Weber (1963, 1964) y las disfunciones de la burocracia Morgan (2006) y Crozier (1981); en el entendimiento de la Nueva Gestión Pública y sus preceptos discutidos, principalmente de Bresser Pereira (1996, 1998, 1999, 1999b, 2005, 2008). Es una investigación cualitativa; un caso de estudio se centró en SESP, en dos proyectos inscritos en el sistema la Pró-Gestão. Los datos se obtuvieron mediante el estudio documental del despliegue de la Nueva Gestión Pública en el Estado, llevada a cabo en tres Secretarías de Estado (SESP, SEP y SEGEP) y la aplicación de entrevistas con 13 empleados conectados a ambos proyectos. Los hallazgos indican que el despliegue del sistema no responde a los supuestos para su ubicación; no era diferenciada importancia en el entorno de trabajo; no consolidado ningún cambio importante de la rutina administrativa o en la presentación de los resultados a la sociedad.

**Palabras clave:** Gestión pública; Nueva gestión pública; Administración pública.

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil, de um modo geral, tem sua história marcada pelo alto custo do funcionamento da máquina pública em contradição com uma qualidade, eficiência e eficácia das obras e serviços prestados à sociedade brasileira muitas vezes questionáveis. De fato, para o cidadão comum é difícil encontrar uma explicação que possa esclarecer por que é tão caro custear um Estado à medida que este mesmo Estado não funciona como se espera em termos de prestação de serviços ao cidadão.

O Estado brasileiro, formado pela União, Estados Membros e Municípios, ao longo da sua história recente tem tomado iniciativas pontuais no sentido de mudar esta realidade; ou seja, tem buscado certo aprimoramento da gestão pública com a inserção de modelos de gestão diferenciados, com o objetivo de alcançar a eficiência e a eficácia da administração na utilização dos recursos financeiros disponíveis, para que sua aplicação em obras e serviços atenda de maneira satisfatória as demandas existentes. É introduzida assim a idéia de um Estado gerencial.

No Estado do Espírito Santo não foi diferente e tais tentativas também estiveram em voga; entretanto, muitas destas ações foram iniciadas e encerradas sem que se tivesse uma idéia no que, de fato, conseguiram avançar no objetivo de melhoria da gestão da máquina pública estadual e na eficiência do gasto público, bem como quais os impactos gerenciais e humanos experimentados nos processos de implantação.

A partir de 2007, o governo do Estado do Espírito Santo implantou um novo sistema de gestão denominado Pró-Gestão, fundamentado na Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR). O sistema foi elaborado a partir das práticas divulgadas pelo Project Management Institute (PMI), utilizando-se o Project Management Body of Knowledge (PMBOK) como forma de executar e gerenciar os projetos eleitos como os mais importantes para o governo do Estado (2007-2010) baseando suas ações em conceitos e pressupostos comuns ao setor privado. O sistema está baseado nos pressupostos da nova gestão pública e suas características gerencialistas; além de tentar criar também uma marca de governo (FADUL; SILVA, 2008).

Com base nesse contexto e concepções, o objetivo deste artigo é compreender o processo de implantação do Pró-Gestão - tratado como um instrumento da Nova Gestão Pública. Para o estudo, dados do Sistema e referentes a dois projetos da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito

Santo (SESP) foram levantados, assim como princípios estabelecidos no sistema foram confrontados com aspectos inerentes ao seu uso no contexto organizacional investigado, avaliando possíveis impactos sócio-gerenciais promovidos.

Inicialmente, a discussão se dará em torno da burocracia tradicional e de suas disfunções. Em seguida serão apresentados os aspectos da nova gestão pública para compreensão do contexto organizacional que suportará as análises. O método será então apresentado, bem como a análise realizada na pesquisa e suas principais conclusões.

## **2 BUROCRACIA: A GAIOLA DE FERRO**

Weber (1963) identifica que a complexidade das estruturas do Estado cresce de acordo com o desenvolvimento e modificação da própria sociedade. Esta necessita cada vez mais da ampliação da atenção e dos serviços prestados pelo Estado, exigindo a ordenação, normatização, coordenação e estabelecimento de rotinas e modos de funcionamento de tais estruturas complexas para fazer frente às demandas que são frequentemente ampliadas. As características dessas estruturas burocráticas são fundamentadas na dominação racional-legal descrita por Weber (1964).

Para Weber (1964) a dominação racional-legal torna-se a forma emergente de dominação fundamentada nas leis, normas e regras; define o que seria válido para os participantes de uma relação social. Assim, Weber (1964) acredita que a burocracia separa os campos de atuação da vida pessoal e do trabalho e implementa nas organizações a dominação racional-legal e retira do mundo corporativo qualquer forma de expressão de ódio, de amor e de outros elementos sensíveis e pessoais. Desta feita, Weber (1963) indica que a burocracia moderna funcionaria da seguinte forma específica:

rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, [...] ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas e as atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais; [...] a autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades (WEBER, 1963, p. 229).

Desta forma, Weber (1964) destaca que o espírito da burocracia racional, dito em termos gerais, é constituído pelas seguintes características: 1. Formalismo, exigido diante de todos para garantir a igualdade de oportunidades, pois de outra forma a consequência seria a arbitrariedade nas decisões; 2. Inclinação dos burocratas de levar a cabo suas tarefas administrativas de acordo com critérios utilitários-materiais a serviço dos beneficiários, na qual a racionalidade deve estar fundamentada em uma base técnico-econômica que permita maximizar os resultados organizacionais, tendo como parâmetro aspectos meramente econômicos.

Assim, com base na burocracia weberiana as expectativas organizacionais em relação ao comportamento e às relações sociais de seus empregados encontram-se fortemente influenciadas na crença de uma assepsia contida na burocracia apresentada por Weber (1964, 1981), nas quais as relações sociais no espaço organizacional devem ser impessoais, neutras e desprovidas de qualquer expressão de sentimentos e desejos.

O autor ressalta que a burocracia, uma vez realizada, torna-se um dos complexos sociais mais difíceis de destruir. “A burocratização é o meio específico por excelência para transformar uma ‘ação comunitária’ (consensual) numa ‘ação associativa’ racionalmente ordenada” (WEBER, 1964, p. 222). Assim, a organização burocrática é o meio de poder tecnicamente mais desenvolvido que conseguiu impor suas idéias na sociedade (WEBER, 1964). “A burocracia é de caráter racional: regra, finalidade, meios, impessoalidade ‘objetiva’ dominam suas atitudes” (WEBER, 1964, p. 233). É o avanço do racionalismo em todas as suas áreas que dá força para a burocracia na sociedade. Esse mesmo racionalismo que permite o avanço da burocracia também contribui para o aniquilamento das formas de dominação que não têm caráter racional (WEBER, 1964).

Para o autor, é a resolução objetiva que caracteriza a impessoalidade na burocracia. Segundo Weber (1964, p. 213), a “resolução ‘objetiva’ significa, neste caso, em primeiro lugar, a resolução sem considerações pessoais, segundo *regras calculáveis*. Mas ‘sem considerações pessoais’ [...]”. Assim, sem a impessoalidade nas relações, não há burocracia e sem burocracia não existe uma base técnico-econômica, que exige uma calculabilidade e previsibilidade dos resultados econômicos. Dessa forma, para o autor, a

[...] burocracia em seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio *sine ira ac studio*. Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se ‘desumaniza’, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais. (WEBER, 1964, p. 213)

Esta teoria aduz que os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores e a administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos, características estas presentes na secretaria estudada. Portanto, a administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada – que é caracteristicamente moderna – pressupõe um treinamento especializado e completo e o desempenho do cargo “[...] segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas e [...] o conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários” (WEBER, 1963, p. 231). Sobre este aspecto, o Pró-Gestão emerge como uma forma de padronização, buscando; por meio de treinamento, ações e uso de ferramentas adequadas; melhorar o desempenho da gestão pública.

A razão decisiva para o progresso da organização burocrática, sob esta ótica, foi da superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático desenvolvido comparar-se-ia às outras organizações da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção e o cumprimento “objetivo” das tarefas significaria, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo *regras calculáveis* e “sem relação com pessoas”. Por isso Morgan (2006) definiu a teoria weberiana como a mais importante contribuição para uma organização que chamou de “mecanicista”, onde Weber

[...] observou os paralelos entre a mecanização da indústria e a proliferação de formas burocráticas de organização. Conclui que as formas burocráticas

rotinizam os processos de administração exatamente como a máquina rotiniza a produção. No seu trabalho, descobriu que a primeira definição compreensiva de burocracia caracteriza-a como uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingida através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos (MORGAN, 2006, p. 26).

Nesta comparação, as organizações seriam projetadas para funcionarem com a exatidão de uma máquina. E, neste sentido, Morgan (2006, p. 32) afirma que “[...] toda crença básica da teoria de administração clássica e a sua aplicação moderna é sugerir que as organizações podem ou devem ser sistemas racionais que operam de maneira tão eficiente quanto possível”. No entanto, há de se considerar um importante ingrediente no complexo funcionamento de uma organização burocrática: a ação social. Neste intuito Morgan (2006, p. 40-41) prossegue, afirmando que

[...] a muito da apatia, descuido e falta de orgulho [...] são cultivados pelo enfoque mecanicista. A organização mecanicista desencoraja a iniciativa, encorajando as pessoas a obedecerem ordens e manterem sua posição em lugar de se interessarem por desafiar e questionar aquilo que estão fazendo. [...] O enfoque mecanicista da organização tende a limitar, em lugar de ativar o desenvolvimento das capacidades humanas, modelando os seres humanos para servirem aos requisitos da organização mecanicista em lugar de construir a organização em torno de seus pontos fortes e potenciais.

Assim, a apesar da estrutura burocrática ter sido concebida para controlar por completo toda ação humana em direção a objetivos técnicos previamente traçados, objetivando eliminar qualquer forma de pessoalidade e subjetividade na ação social, estes mesmos sujeitos em determinados momentos conseguem escapar ao seu pleno controle. A partir desse eixo analítico podem-se explicar importantes aspectos da disfunção burocrática.

## **2.1 Disfunções Burocráticas**

Merton (1949) demonstra que toda ação social produz efeitos indesejados e até mesmo contraditórios. Assim, as conseqüências intentadas em uma ação social produzem efeitos negativos, ou seja, conseqüências não intentadas. No caso específico da burocracia as conseqüências não intentadas são denominadas pelo autor de disfunções burocráticas.

Ao estudar as forças armadas americanas Merton (1949) demonstra que, devido aos fortes princípios burocráticos existentes no exército, seguir as regras porque se deve segui-las, não importando quais sejam estas regras torna-se um ritual burocrático que desvincula as forças armadas de preocupações relacionadas à eficiência, ou seja, perde-se o foco, o conteúdo e os objetivos organizacionais. Desta forma, a obediência cega as regras afasta a organização de seus objetivos e produz uma ineficiência não desejada.

Gouldner (1956) observa que não existe somente um tipo de burocracia. Para ele as regras burocráticas geralmente representam os interesses do grupo dominante da organização, que conflitam com os interesses dos demais grupos, produzindo diversos conflitos e tentativas eternas de se reajustar as regras. Para Gouldner (1956) os três tipos de burocracia seriam representados pela “falsa burocracia”, “burocracia representativa” e “burocracia autocrática”. Na falsa burocracia as regras não representam os interesses de nenhum dos grupos

existentes na organização. Na burocracia representativa os interesses de todos os grupos estariam presentes nas regras e normas organizacionais. Por fim, a burocracia autocrática é fundamentada em regras que representam o interesse de apenas um dos grupos, regras estas que este grupo impõe aos demais membros da organização.

No mesmo sentido seguiu Crozier (1981), afirmando que a teoria burocrática exposta por Weber oferece uma visão rica do desenvolvimento da “burocratização”; porém quando afirma a superioridade das organizações racionais modernas que correspondem ao seu “tipo ideal”, questiona se o sucesso dessas organizações não seria devido justamente à existência de seus aspectos negativos, uma vez que reduzem seus membros a uma situação de “padronização”. Assim, Crozier (1981, p. 258) desenvolve seu raciocínio propondo haver uma ambigüidade no pensamento weberiano, afirmando que

[...] entre os contemporâneos e os sucessores de Weber acusam-se as contradições e se generaliza a inquietude. Toda a literatura pós-weberiana sobre a burocracia está realmente marcada por uma ambigüidade fundamental. De um lado, a maior parte dos autores pensa que o desenvolvimento das organizações burocráticas corresponde ao advento do mundo moderno da racionalização e que, por esse motivo, é intrinsecamente superior a todas as demais formas possíveis de organização, enquanto do outro, muitos autores, e freqüentemente os mesmos, consideram as organizações como se fossem Leviatãs através dos quais está se preparando a escravidão da raça humana.

De fato, uma organização correspondente ao tipo ideal não é perfeitamente eficiente e

[...] quando se reconhece que as atividades humanas dependem também dos sentimentos engendrados nos indivíduos por sua pertinência a um grupo ou por suas relações interpessoais, deve também reconhecer-se que os pedidos racionais feitos ao indivíduo não são suficientes para determinar resultados constantes e previsíveis, e que a eficácia de uma organização não pode ser resumida à combinação formada pela perícia, impessoalidade e hierarquia do “tipo ideal”. Se, por outra parte, o líder mais eficiente for um líder permissivo, não será a organização mais racional, no sentido weberiano, a que obterá os melhores resultados, senão a organização mais dinâmica, quer dizer, aquela na qual os subordinados sejam mais induzidos a participar nas decisões que eles terão de cumprir (CROZIER, 1981, p. 258).

Esta análise de Crozier (1981) se baseia no seguinte postulado implícito: a rigidez de comportamento, as dificuldades de adaptação e os conflitos com o público reforçam a necessidade de controle e regulamentação, embora as conseqüências inesperadas e disfuncionais da forma de ação burocrática tendam finalmente a reforçar sua influência surgindo assim o que o autor chama de disfunção; sendo este fato aquilo que aparece como a resistência do fator humano a um comportamento que se procura obter mecanicamente.

Assim, o modelo subjacente que caracteriza os sistemas burocráticos de organização determina determinados círculos viciosos, ou seja: a rigidez com a qual se defini o conteúdo das tarefas e as relações entre essas tarefas e a rede de relações humanas, necessária para o seu cumprimento, tornam difíceis as comunicações entre os grupos e com o meio ambiente; as dificuldades resultantes são utilizadas pelos indivíduos e pelos grupos para melhorar suas posições na luta pelo poder no seio da organização, e esses comportamentos suscitam novas pressões em favor da impessoalidade e da centralização, já que, dentro desse sistema, a impessoalidade e a centralização oferecem a única solução possível para acabar com os privilégios abusivos, adquiridos pelos

indivíduos e pelos grupos. Diante deste contexto descrito por Crozier (1981) que o Pró-Gestão surge como um conceito que busca melhorar a eficiência e eficácia administrativa, por meio da eliminação destes círculos viciosos.

Diante deste quadro, Morgan (2006) alertou para importância da composição do fator humano nas organizações como componente de sucesso na realização de suas tarefas. Já Crozier (1981, p. 303) sentencia que o mundo dos burocratas “[...] é um mundo de lutas mesquinhas pelo prestígio, de pequenas disputas difíceis de resolver, dentro de uma perpétua guerra de posições”. Assim, há um longo caminho a ser percorrido em busca do fator de equilíbrio entre a organização burocrática moderna e seus pressupostos (WEBER, 1964) e a necessária observação da influência das relações humanas, tanto em seus aspectos positivos quanto negativos.

No entanto, mesmo essas características da burocracia estando presentes na estruturação da secretaria de governo na qual este estudo está focado, diferentes reformas foram acontecendo ao longo dos anos na burocracia brasileira, características essas discutidas no próximo item.

### **3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA**

No contexto brasileiro, segundo Farah (2011) são marcos iniciais da administração pública no Brasil a criação da Revista do Serviço público no ano de 1937 e a fundação, em 1938, do Departamento de Administração do Setor Público (DASP). Contudo, Bresser Pereira (1996b) observa que a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira aconteceu apenas no final dos anos 60, com o Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que participou da reforma administrativa de 1967 e foi ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma tinha como objetivos gerais facilitar o ajuste fiscal, combatendo o excesso de quadros nas administrações estaduais e municipais, principalmente, e tornar mais eficiente a administração pública voltada para o atendimento ao cidadão (PEREIRA, L. 1996b). Segundo Bresser Pereira (2005, p. 50) a reforma da gestão pública proposta “trata-se de uma nova forma de organizar e administrar o Estado, que se opõe a administração pública burocrática”.

Gomes, Yasin e Lisboa (2008) argumentam que o setor público tem restrições, tais como orçamento, empregados desmotivados, processos rígidos e a influência políticas internas e externas e, embora as organizações do setor público não estejam sujeitas às pressões de mercado, elas também são sujeitas às pressões por mudanças organizacionais fundamentais. Sob esta lógica a necessidade da reconfiguração do modelo burocrático para o gerencial foi enfatizada, uma vez que a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos; essa é a opinião de Bresser.

A evolução do modelo gerencialista proposto por Bresser Pereira (1996b) consubstanciou-se na “nova gestão pública”, visando eliminar as práticas clientelistas ou patrimonialistas presentes até então na administração pública por práticas gerenciais. Este modelo é também denominado pelo autor de administração pública gerencial. A busca por uma gestão pública mais eficiente e eficaz é também evidenciada por Osborne e Gaebler (1992) em suas análises sobre a gestão pública nos Estados Unidos da América. Os autores defendem a necessidade de o setor público atuar de forma mais eficaz na prestação direta de serviços para a população,

inclusive delegando a realização destes serviços para o setor privado ou para Organizações Não Governamentais (ONG). Para Osborne e Gaebler (1992) a gestão pública para ser mais eficaz deve utilizar os mesmos métodos da gestão privada para atingir este intento.

Osborne e Gaebler (1992) examinam experiências consideradas inovadoras e identificam as seguintes características: a promoção da competição entre os que prestam serviços públicos; a transferência do controle das atividades públicas para a comunidade, a orientação para objetivos e a focalização nos resultados. Reforçam os autores que, nessas experiências, os atores se valem de ferramentas utilizadas no setor privado. Dos dez princípios elencados por Osborne e Gaebler (1992) que levariam a uma “reinvenção do governo”, destacam-se os seguintes: a) Governo orientado por missões, transformando órgãos burocratizados em órgãos dinâmicos e eficientes, que sabem aonde quer chegar e como fazê-lo; b) Governo de resultados; financiando resultados, não recursos – uma constante avaliação de resultados e desempenhos possibilita a recompensa dos bons resultados e a correção dos problemas; c) Governo e seus clientes, atendendo às necessidades dos clientes e não da burocracia.

Neste sentido, analisando reformas administrativas ocorridas no Brasil, Estados Unidos e União Européia, Matias-Pereira (2008) argumenta que a reforma gerencial no Brasil foi inspirada no gerencialismo britânico e recebeu forte influência dos princípios da *new public management* (nova gestão pública atual) e sua implantação, a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado, procurou delinear um novo padrão de gestão pública; a “administração gerencial”, com base na flexibilidade, ênfase nos resultados e foco no cliente.

Entretanto, conclui o autor que, no que se refere ao Brasil, este modelo de reforma não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas socioeconômicos do país, ficando evidenciado que, além da ausência de vontade política, tais reformas se apresentam desarticuladas e incoerentes, com reflexo na motivação dos funcionários públicos. Tal fato por ser exemplificado pela pesquisa de Araújo e Pereira (2012) ao analisar a aplicação do modelo gerencial na gestão pública. Os autores concluíram em sua pesquisa que a maior dificuldade para a implantação do modelo de administração pública gerencial está na capacidade dos gestores públicos, pois é o desconhecimento dos principais conceitos da administração pública gerencial e desqualificação técnica dos gestores, aliada com a falta de capacidade de gerenciamento dos mesmos, que atuam como maiores entraves para a implantação e adoção do modelo. Além de fatores associados à incapacidade dos gestores públicos, Ferretti, Tres e Louzada (2012) demonstram que devido à resistência a mudança exercida pelos atores organizacionais a reforma do Estado para uma gestão gerencialista apresentou poucos avanços no Brasil.

Já Castor e José (1998) descrevem que as propostas de reforma tiveram resistência dentro do serviço público no Brasil, pois este se situa entre duas forças opostas, sendo de um lado uma burocracia ritualista, formalista, centralizadora, ineficaz e infensa às tentativas periódicas de modernização, aliada a interesses econômicos mais retrógrados e conservadores, mas politicamente influentes; de outro, as correntes ditas “modernizantes” da burocracia, com seus próprios aliados políticos e empresariais.

Asseveram os autores que houve uma polarização entre aqueles que desejavam a manutenção dos *status quo*, com a perpetuação do controle e privilégios advindos do modelo burocrático e as forças ditas modernizantes, que representavam a emergência de um novo Brasil urbano, industrializado e aberto ao exterior; exigindo novas missões para o Estado.

Em termos comparativos, Bresser Pereira (1996) estabeleceu que a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração pública burocrática tem um norte centralizador e autoritário; a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e suas posições ideológicas.

Segundo Bresser Pereira (1998), além de reorganizar o aparelho de Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, uma reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente, sendo que duas dimensões do processo de reforma – cultural e gestão – seriam direcionadas para esta questão e auxiliariam na implantação dos aspectos da administração pública gerencial.

Assim, o novo “modelo de gestão” se tornou referência para os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), devendo apresentar as seguintes características, dentre outras, a disciplina e parcimônia no uso dos recursos; o uso de indicadores de desempenho transparentes; a busca por maior controle dos resultados e a ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

Na visão de Secchi (2009) há dois modelos organizacionais em voga no quadro global de formas da administração pública nas últimas décadas: a administração pública gerencial e o governo empreendedor, que compartilham valores semelhantes; tais como eficiência e foco no serviço a ser executado (também chamado de resultado). Convergingo com demais autores, Hood (1995 apud SECCHI, 2009) enumerou um conjunto de prescrições operativas da administração pública gerencial; dentre elas o uso de práticas de gestão provenientes da administração privada.

Secchi (2009) segue argumentando que, apesar da distinção existente entre o modelo burocrático e o gerencial, ambos têm um mesmo objetivo comum: o controle. O que difere são os meios empregados para atingi-lo. Salientando o autor que há de se ter um cuidado especial, pois as reformas na administração pública podem tornar-se facilmente políticas retóricas de mero valor simbólico.

Já Diefenbach (2009) argumenta que a idéia básica na Nova Gestão Pública é fazer da organização do setor público e as pessoas que nelas trabalham mais parecido com um “negócio” e orientado para o mercado, sendo suas orientações estratégicas simplesmente definidas de modo restrito e baseadas em conceitos de medição e responsabilidade. O autor ainda se refere a três aspectos organizacionais – centralização, formalização e burocratização, alegando que essa discussão pode fornecer evidências de que os resultados reais da Nova Gestão Pública são bastante diferentes das pretensões e objetivos.

Bresser Pereira (2008), mais recentemente, defendeu um “modelo estrutural de gerência pública” cujo objetivo seria tornar a administração mais flexível e os administradores, mais “motivados”. Afirma que dois de seus três mecanismos específicos de responsabilização – administração por objetivos e competição administrada visando a excelência – foram “emprestados” da administração de empresas.

Há nesta defesa de Bresser um ponto controverso, pois os princípios que orientam a gestão pública deveriam advir da teoria e da ciência política, cujo objetivo é o interesse público e a figura do cidadão; enquanto os princípios que regem as empresas têm o objetivo focado no lucro, na competitividade de mercado e no cidadão assumindo a condição de consumidor – medido pelo poder de compra. Ou seja, são matérias pouco conciliáveis.

Bresser Pereira (2008) afirma que o modelo de caráter gerencial busca tornar os servidores públicos mais autônomos e responsáveis: mais autônomos com relação às normas rígidas e mais responsáveis perante o núcleo estratégico do Estado e perante a sociedade.

Paula (2007) se opõe ao modelo gerencialista na administração pública e expõe suas análises críticas ao modelo. Paula (2007) argumenta que esses princípios colaboraram para reconstrução do discurso neoconservador e para estabelecer o argumento central da nova administração pública: a suposição de que as técnicas administrativas criadas no setor privado são eficientes e, portanto, adequadas para ordenar a gestão pública. A globalização e a reestruturação produtiva vieram a colaborar com o argumento de que a burocracia estaria dando lugar a uma organização pós-burocrática, baseada na flexibilidade e na participação. A autora descreve que, imbricado com essa perspectiva, o movimento gerencialista ganhou terreno e a cultura do *management* migrou para outros domínios da vida social e estabeleceu-se uma estreita relação entre valores e ações de cunho gerencialista e reestruturação produtiva pós-fordista, projetando o gerencialismo como opção de gestão para os governos contemporâneos (PAULA, 2007).

Após esta discussão dos aspectos teóricos da ordem burocrática, das disfunções a ela inerentes e dos desdobramentos apontados pelos estudiosos têm-se os elementos analíticos do caso investigado. No entanto, o item a seguir trata ainda dos aspectos metodológicos da pesquisa.

#### **4 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Do ponto de vista epistemológico, “a organização racional burocrática era social e moralmente legitimada como uma forma indispensável de poder organizado, baseado em funções técnicas objetivas e necessárias para o funcionamento efetivo e eficiente de uma ordem social fundamentada em autoridade racional-legal” (REED, 1998, p. 67). Preceitos estes que regem a burocracia de governos ao longo do tempo.

Pode-se dizer que as formas do poder burocrático se vinculam a “estruturas institucionalizadas sob o controle de “especialistas” e “peritos” (REED, 1998, p. 75). É nesse contexto, compreendendo as limitações práticas deste projeto político, permeado pelas disfunções burocráticas e, sujeito, depois, às proposições da NGP que este estudo, realizado no ES, assume relevância.

Este artigo é resultado de um estudo de natureza qualitativa. Uma pesquisa realizada com base no estudo de caso, focado na SESP e uso do Pró-Gestão - sistema apresentado no item a seguir. Para viabilidade da análise foi necessário o estudo de dois projetos da SESP geridos pelo sistema, quais sejam: o de Modernização Tecnológica e da Gestão da Defesa Social e o de Prevenção à Violência.

Primeiramente, realizou-se uma pesquisa documental sobre o sistema Pró-Gestão em si e o contexto de sua idealização envolvendo documentos (manuais, apostilas, *site* e legislação) de três secretarias de governo envolvidas no processo: a Secretaria Estadual de Segurança Pública, de Economia e Planejamento (SEP) e de Gestão de Projetos (SEGEP), mediante autorização prévia dos gestores das respectivas pastas; a seguir deu-se prosseguimento a pesquisa documental referente aos projetos da SESP, vinculados ao Pró-Gestão, a serem investigados com maior cautela.

Dando prosseguimento a pesquisa, foram identificados e convidados todos os funcionários cujos nomes estivessem envolvidos no detalhamento dos respectivos projetos, no total dezoito servidores; tendo treze deles de

fato participado da etapa de entrevistas. Logo, dados também foram obtidos por meio da realização de entrevistas semi-estruturadas com treze funcionários ligados aos dois projetos. Estes divididos em três níveis: estratégico, tático e operacional; sendo entrevistados dois funcionários do nível estratégico, quatro funcionários do nível tático e sete do nível operacional. Para garantir a não identificação dos entrevistados, estes são identificados por números, sendo de 01 a 07 pertencentes ao nível operacional, de 08 a 11 ao nível tático e os de número 12 e 13 ao nível estratégico.

O nível estratégico foi definido como o de Secretário ou Subsecretário de Estado; o nível tático dos gerentes e gestores de projeto, que acompanham a execução e, o nível operacional como o dos funcionários da SESP encarregados da execução direta dos projetos.

Foram elaborados e aplicados dois roteiros de entrevista (um para o nível estratégico e outro para os demais níveis) no período de outubro/ 2009 a janeiro/ 2010 e, posteriormente, as entrevistas foram transcritas e analisadas. As entrevistas buscaram identificar, em termos gerais, as particularidades do uso do sistema e as dificuldades enfrentadas, os resultados e avanços obtidos, além de aspectos de mudanças promovidas no contexto, relatadas pelos funcionários dos diversos níveis, quanto aos impactos da implantação do Pró-Gestão tanto no ambiente de trabalho da SESP quanto nos resultados finais apresentados ao cidadão.

A seguir, faz-se uma descrição analítica do sistema e uma avaliação dos projetos. E, apresentam-se os resultados das entrevistas com base nas categorias mencionadas.

## **5 RESULTADOS DA PESQUISA**

### **5.1 O Pró-Gestão na Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social**

O Pró-Gestão foi o meio de sistematização das Diretrizes Estratégicas de Governo no período 2007-2010, sendo este um Programa de Gerenciamento Estratégico dos principais projetos de Governo do Estado do Espírito Santo, cuja proposta é tornar ágil a implantação dos projetos prioritários definidos no documento de Orientações Estratégicas 2007-2010, sendo chamado de uma inovação na gestão pública estadual: uma nova metodologia de gestão da estratégia de governo

[...] operacionalizada por meio de uma carteira de projetos estruturantes e do seu gerenciamento de forma intensiva, e concebida com **vistas a tornar a perseguição de resultados e de entregas para a sociedade o elemento direcionador da atuação governamental no Espírito Santo.** (ESPÍRITO SANTO, 2007c, p. 1, grifo nosso)

Conforme descreve a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (ESPÍRITO SANTO, 2007c), a base conceitual do Pró-Gestão estabelece, definições tais como: Carteira de Projetos (Portfólio), Projetos Estruturados para Resultados, Intensa Capacitação das Equipes; Gerentes, Rede de Parceiros Internos, Comunicação Integrada, Monitoramento Intensivo e *Software* (SIG-ES).

O discurso gerencial é empregado nas descrições efetuadas nos documentos com a introdução de termos como: gestão vinculada à carteira de projetos; projetos estruturados para resultados; privilegiando a

comunicação; gerentes de projeto; monitoramento via *software*, etc. Termos do gerencialismo, similares à burocracia do setor privado conforme alertava Paula (2007).

Inicialmente o método adotado para gerir o sistema foi a GEOR, que tem como características fundamentais o foco em um público-alvo e a orientação para resultados com “[...] o estabelecimento de um número pequeno de resultados, sob a **ótica das principais demandas e necessidades do público-alvo.**” (ESPÍRITO SANTO, 2007b, p. 5, grifo nosso)

Outro ponto importante da GEOR é a intensidade, prontidão e proximidade da ação gerencial, pois deve ser intensiva, incorporar um forte senso de urgência, ter caráter empreendedor e estar próxima dos acontecimentos e dos atores mais relevantes para o alcance dos resultados almejados. Em termos práticos, “[...] este modelo de gestão está apoiado em dois requisitos: responsabilização e compromisso” (ESPÍRITO SANTO, 2007b, p. 6).

Neste trecho pode-se observar o uso do termo empreendedor (2010) que segundo o dicionário Michaelis-UOL significa: que se aventura à realização de coisas difíceis ou fora do comum; ativo, arrojado; aquele que empreende; aquele que toma a seu cargo uma empresa. Nota-se, ainda mais, o distanciamento dos aspectos focados na burocracia tradicional na análise destes documentos, remetendo a termos discursivos do contexto capitalista da gestão e utilizado no âmbito empresarial privado, buscando diferenciar-se dos elementos centrais da administração pública com base na burocracia formal e normativa (WEBER, 1963, 1964). Não se quer com essas afirmações dizer que o âmbito privado não seja também ele uma burocracia e, sim, salientar a tentativa da administração pública em distanciar-se ao menos em discurso da burocracia do tipo ideal, vista como inapropriada para atingir objetivos de curto prazo e focados em resultado.

Pode-se perceber também o caráter de urgência sendo impresso à gestão, “incorporar um forte senso de urgência”, com foco no resultado sob o ponto de vista gerencial e, não necessariamente, do interesse público e social. Este obtido por vezes de modo menos imediato, quando é mais participativo e democratizado ou mesmo quando privilegia os procedimentos ditos burocráticos. Logo, os elementos do discurso distanciam-se novamente da burocracia tradicional investigada por Weber (1963, 1964), podendo se afastar ainda do interesse público, conforme abordado em Paula (2007). A responsabilização consiste na

[...] alocação das atribuições, dos desafios e dos poderes cabíveis a pessoas físicas e não a cargos genéricos ou a órgãos. Mais ainda, significa reforçar a liderança dos gerentes de projeto e o compromisso implica na negociação e definição de responsabilidades claras e bem especificadas na execução de ações e alocação de recursos para o alcance dos resultados pactuados (ESPÍRITO SANTO, 2007b, p. 6).

Trata-se de atribuir responsabilidades às pessoas envolvidas na execução, mas em seu caráter físico de identidade, não à função, cargo ou posição hierárquica que ocupa o funcionário na estrutura administrativa do governo do Estado. A vontade humana como um fator diferencial para a burocracia idealizada, já havia sido antecipada por Morgan (2006) e, analisada por Crozier (1981) em concordância com Merton (1949), a qual denominou disfunção burocrática. No entanto, percebe-se que o foco aqui é personalizado com a introdução de termos como liderança, enfatizando um discurso gerencial e afastado cada vez mais da proposição burocrática

tradicional. Pode-se dizer que o alinhamento do discurso impresso nos documentos está voltado para as ênfases do discurso gerencial privado, o que no setor público se caracteriza como pertinente a nova gestão pública.

Posteriormente, o Pró-Gestão adotou o guia PMBOK, que defende uma forma flexível de organização, definindo como uma das mais apropriadas formas de estrutura organizacional a matricial, que aparentemente permite somar as vantagens das organizações funcionais tradicionais e ao mesmo tempo agregar a flexibilidade das organizações por projeto. Afinal, um dos desafios organizacionais deste século é gerenciar recursos cada vez mais escassos num meio ambiente competitivo e em rápida mutação. Embora ambiente competitivo não seja de fato uma realidade das organizações públicas e sim do contexto privado e voltado ao lucro.

A visão PMBOK concentra-se na atuação do gerente definindo uma série de atribuições, atividades, atributos e habilidades; tais como: visão estratégica, capacidade de negociação postura empreendedora, capacidade de programação e controle, capacidade de administração de conflitos; além de ser líder, articulador, empreendedor e agente de mudança e outros mais.

Gomes, Yasin e Lisboa (2008) em sua pesquisa sobre gerenciamento de projetos no setor público português concluíram que, aparentemente, a experiência de liderança ou a experiência em gerenciamento de projetos são mais relevantes que as características pessoais específicas ou experiência técnica e o interesse dos participantes do projeto impactam tanto quanto à liderança do gerente.

Em suma, a adoção do Gerenciamento de Projetos da visão PMBOK, implantado de modo paulatino e em conjunto com a GEOR significa um adensamento ao ferramental do gerencialismo proposto pela nova gestão pública. Esta, implantada no governo do Estado do Espírito Santo, que, ao final, acaba por buscar estabelecer o funcionamento da estrutura burocrática como uma máquina, conforme descreve Morgan (2006), com o cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis e sem relação ou numa relação “técnica” com as pessoas.

Já Gomes (2009) enfatiza que princípios de descentralização do poder são anunciados enquanto, ao mesmo tempo, mais estruturas hierárquicas, processos “taylorizados”, vigilância formal e sistemas de controle são implantados.

A concentração da visão PMBOK na atuação pontual e detalhada do gerente de projeto tende a buscar uma mudança no posicionamento profissional do funcionário da administração pública estadual e, mais, no modelo da própria estrutura burocrática em vigor, introduzindo uma transversalidade. O foco está no resultado, buscando avaliar o desempenho em conformidade com os aspectos do gerencialismo, reforçando o poder das instâncias executivas (PAULA, 2007); não mais privilegiando o “processo” em si, no sentido da burocracia tradicional, ou seja, com um número e tramitando nos limites da repartição (WEBER, 1964).

Importante ressaltar que os termos, utilizados na visão PMBOK, são alinhados com o discurso gerencial privado e, de certa forma, desvinculado do discurso da burocracia, o qual fundamenta o serviço público de um modo geral e o do Estado do Espírito Santo em particular até a implantação do sistema investigado.

Como exemplo, pode-se citar a forma flexível de organização defendida pela visão PMBOK, alinhada ao discurso gerencial privado, mas que se contrapõe a forma hierarquizada da burocracia estatal, tendo em vista que essa se transforma com maior lentidão pela carga normativa que carrega consigo; levantando a dúvida se a forma flexível pura e simples se adequa ao setor público ou se não haveria de se buscar uma forma alternativa ou adaptável a este setor. Na forma flexível, o gerente tem a possibilidade de manter contatos diretos necessários para execução do projeto, inclusive em outros órgãos, poderes constituídos e instituições. Na forma hierárquica,

o contato, em geral é entre chefias e ou por meio de documento próprio; o contato direto entre servidores, de um modo geral, entra em conflito com a necessidade de, no mínimo, cientificar a chefia imediata. Além de não estar prevista a ação baseada na personalidade é equivocada, se não levarmos em conta a disfunção burocrática anteriormente discutida (CROZIER, 1981; MERTON, 1949; MORGAN, 1986).

Outro termo que podemos citar é a “capacidade de inovação”, como um dos papéis a ser desempenhado pelo gerente. O desempenho deste papel conduz a questão do que significa a inovação no setor público, tendo em vista a precedência de ordenamentos e normas que norteiam a ação dos servidores; estatutos estes que devem ser seguidos, sob pena de responsabilização; além da questão hierárquica que domina a burocracia do serviço público, onde a obediência aos superiores imediatos é exigida de forma natural; passando longe também de formas flexíveis de organização do trabalho.

Logo se vê que diversos aspectos da introdução de um sistema (o Pró-Gestão) com foco no discurso gerencial proveniente do setor privado e com uso consolidado neste (como o PMBOK) traz elementos de confronto com a ordem burocrática instituída por diversos anos nas burocracias de governo; esta que já tem a variável política como uma particularidade a ser enfrentada pela gestão com prioridades instituídas pelo racional (WEBER, 1963, 1964, 1981).

Os preceitos da nova gestão pública encontram forte crítica em Paula (2007) que argumenta que este modelo reforça o poder das instâncias executivas, pois centraliza o poder de decisão na cúpula gerencial e tem como limitações a inadequação das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; e a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. Assim, no caso do não envolvimento da gerência na execução do projeto, este restará prejudicado em sua execução, como aconteceu no Projeto de Modernização Tecnológica e da Gestão da Defesa Social.

No Estado do Espírito Santo o Pró-Gestão, como desdobramento seqüencial do ES 2025 e das diretrizes estratégicas 2007-2010, assumiu conceitualmente a nova gestão pública e seus pressupostos como fundamento, inserindo-os diretamente no seio dos funcionários públicos, acostumados à lógica burocrática.

A GEOR e a visão PMBOK conduzem a execução dos projetos na carteira do Pró-Gestão sob a ótica da ação gerencial, inclusive com a utilização da nomenclatura e modos de agir típicos do setor privado; exatamente como incentivava Bresser Pereira (1996, 1998, 1999 e 1999b) e os demais autores citados no referencial teórico defensores desta vertente; mas não sendo necessariamente suficientes para garantir o planejamento e a execução adequada dos projetos ditos estruturantes na SESP.

## **5.2 Avaliando os Projetos no SIG-ES/ Pró-Gestão**

Conforme dito antes, os projetos investigados neste estudo foram os seguintes: Prevenção à Violência (denominado 1) e Modernização Tecnológica e da Gestão da Defesa Social (2). Estes constam no Sistema Integrado de Gestão (SIG-ES) do Pró-Gestão como os projetos estruturantes da SESP e foram acessados eletronicamente para o estudo, via tela inicial e mediante autorização do Secretário Extraordinário de Gestão de Projetos, por meio de senha.

Os projetos são apresentados sob um formato padrão e com informações globais; tais como nome do projeto, objetivos, público alvo, *status*, situação atual do projeto, responsáveis, etapas, coordenadores de etapas, principais entregas e outros; sendo que seu detalhamento principal consiste em subdivisões chamadas de Etapas

e Subetapas. Pela tela principal (do sistema) é possível acessar dados como nomes dos parceiros, documentos relacionados ao andamento dos projetos, resultados alcançados, relatório de projeto, nomes do órgão responsável, do gestor da pasta, do gerente e do gestor dos projetos.

O projeto é detalhado em etapas e cada uma tem um coordenador, além da inserção de dados como datas de início, previstas para conclusão e realizada; marcos críticos e outros que, no conjunto, dão uma visão geral e detalhada de cada projeto.

O projeto 1 estava concluído. Teve como público alvo direto os jovens com faixa etária entre 15 e 24 anos de idade em situação de vulnerabilidade social e indireto familiares dos jovens e lideranças comunitárias nos cinco bairros onde o projeto foi executado. O objetivo era a construção de uma política de prevenção da violência e da criminalidade, voltada para este público específico, por meio da realização de oficinas e cursos profissionalizantes. Ao todo, aproximadamente quatro mil pessoas foram atendidas na execução do projeto; número este que estava previsto inicialmente.

Em termos de quantitativo de pessoas atendidas, o objetivo inicial foi alcançado. Porém, quanto à eficácia da construção de uma política de prevenção, não há mensuração disponível no projeto que possa afirmar ou não o êxito do investimento; como o cruzamento de dados relativos ao número de ocorrências nas regiões onde o projeto foi executado, ou o número de incidências em criminalidade de jovens na faixa etária focada pelo projeto.

A maioria das etapas do projeto 1 foi realizada e os resultados iniciais alcançados (em termos quantitativos) dentro dos prazos previstos. De fato, pode-se dizer que esse projeto foi idealizado e executado conforme o prescrito, contudo quanto à eficácia não consta na descrição do projeto nenhuma mensuração comparativa com índices dessa natureza, nas regiões onde o mesmo foi executado.

Pelo que foi investigado, o gerente do projeto era também o coordenador das duas etapas: Estruturação e Execução do Projeto. E, não havia registro que informasse se a conclusão do projeto resultou numa ação permanente do Estado, continuando a atender a população local ou se a conclusão do mesmo significou um encerramento em definitivo, sem continuidade no atendimento e nos cursos que buscavam prevenir a violência e a criminalidade.

O projeto 2 seguia a mesma forma de estruturação que o projeto anterior, porém com diferenças a serem observadas. Inicialmente, aferiu-se que o projeto estava em andamento e, conforme a barra de *status* encontrava-se com etapas atrasadas.

Quanto ao público alvo, este estava descrito de modo amplo e genérico e isso dificultava aferir quem, de fato, estaria sendo atendido e em que medida. O objetivo constante no projeto era “melhorar a eficiência e eficácia dos trabalhos de Segurança Pública e Defesa Social, modernizando a gestão, através de ferramentas tecnológicas, da ampliação dos sistemas de informação e da reestruturação das unidades policiais estratégicas, visando à melhoria dos serviços prestados pelo Estado, garantindo, assim, uma resposta rápida às solicitações da sociedade capixaba”. Sua descrição contém vários projetos que são diversificados e pouco ou não conexos entre si.

Uma breve análise das etapas do projeto 2 confirmou que cada uma delas referia-se a um projeto em separado (as etapas confundem-se com projetos complementares); projetos estes que envolviam construção física, reformas, aquisição de mobiliários, de tecnologia de informação, aquisição de *links* de internet,

treinamento de pessoal e outros. Na análise feita, constatou-se que até agosto de 2010, dez (10) das catorze (14) etapas estavam em atraso no que se refere à conectividade, mas sem o detalhamento do que isso significaria exatamente.

A partir desse ponto, o projeto 2 seguia outro viés e passava a tratar da construção e estruturação de um Departamento de Polícia Judiciária e dois Centros Integrados de Operações de Defesa Social (CIODES), sendo um no norte e outro no sul do Estado. Cada um, por si somente, representavam projetos complexos e independentes, com várias fases e etapas distintas; parecia não se configurar como a simples etapa de um projeto.

A seguir, o projeto 2 apresentava uma etapa denominada “ampliação e digitalização do sistema de telecomunicações”; que, significava aquisição e distribuição de rádios-comunicadores digitais. Não se tratava de uma etapa dentro do projeto ou de um projeto próprio como os demais. Tratava-se na verdade de um processo de licitação, seguido de atos administrativos como inclusão em patrimônio e distribuição. Ato seguinte consta a informatização do Boletim de Ocorrência, que representa um grandioso projeto, tendo em vista os atos que vão desde aquisição de equipamentos a configuração de redes e treinamento.

Percebeu-se, o que se define como conjunto de etapas trata-se da reunião de um grupo de projetos. Estes, individualmente, são complexos e com várias etapas próprias que envolvem planejamento, licitação, aquisição, treinamento, assinaturas de convênios e outras providências obrigatórias para que, então, possam ser entregues e passem a funcionar. E essa construção detalhada de cada uma destas etapas não está feita; encontravam-se atrasadas ou em dia no quesito prazo; o que não significava que as etapas estivessem obedecendo ao cronograma, mas tão somente que o lapso temporal não havia terminado.

Comparando-se os projetos 1 e 2, pode-se perceber que eles não se comunicam; não se complementam e nem estão ligados a um planejamento mais amplo, ou ligados a algum encadeamento de ações com um objetivo final maior e talvez, mais permanente. Não há plano de segurança pública a ser a ser seguido, assim como não se sabe precisamente o que esperar como resultado e como este vai impactar de maneira efetiva e eficaz no quadro de violência e criminalidade que se enfrenta no Estado.

A análise induziu a seguinte conclusão: o gestor principal da SESP ou um dos principais que por ele possa ter sido indicado para fins de acompanhamento do Pró-Gestão não acompanhou o planejamento e a execução dos projetos estruturantes (1 e 2). A acentuada diferença no planejamento e na execução de um e de outro projeto, revela que, no âmbito interno da SESP, a condução dos projetos ficou tão somente a cargo de cada gerente e seus respectivos desempenhos obedeceram mais às características individuais de cada um do que a aplicação da prescrição prevista na GEOR ou da visão PMBOK.

Logo, a “responsabilização” prescrita na GEOR não funcionou como previsto e os atributos e habilidades prescritos no PMBOK não foram percebidos na prática, ficando suas aplicações inócuas ou somente descritas na teoria. A análise baseada somente na documentação dos projetos, diz que esses não eram ou são tão estruturantes como a proposta inicial fazia crer; ou tão importantes como, em princípio, deveriam ser para que a SESP apresentasse resultados visíveis. Logo, a introdução do Pró-Gestão ou tentativa de implantação de novas ferramentas por si só, tendo como ênfase o Gerencialismo no Estado, visando dar resultados efetivos ao cidadão e uma responsabilização aos gerentes seguindo os preceitos da Nova Gestão Pública (PEREIRA, L., 1996; 1996b) não atendeu aos preceitos prescritos.

O planejamento e a execução dos projetos assemelham-se à burocracia autocrática descrita por Gouldner (1956), ao invés dos pressupostos da nova administração pública, pois as regras e a construção dos projetos foram impostas aos demais membros da organização, que meramente os executaram ou tentaram executar.

Outro aspecto, que corroborava os resultados obtidos, foi o fato de não haver inclusão de nenhum outro projeto da SESP, novo, no Pró-Gestão ou no sistema SIG-ES, mesmo após a conclusão do projeto (1).

Como resultados efetivos percebidos, podem ser citados: a diminuição do tempo resposta da emissão da carteira de identidade civil à população, de 120 (cento e vinte) dias para 30 (trinta) dias nos municípios do interior do Estado e de 45 (quarenta e cinco) dias para 15 (quinze) dias nos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória; além da conclusão do CIODES Sul, ambos referentes ao projeto (2). No entanto os resultados podem se dizer pouco estruturantes, para usar a justificativa do próprio nome dos projetos ditos prioritários.

### **5.3 Análise estruturada na visão dos funcionários**

Quanto às características funcionais dos entrevistados, tem-se uma maioria do sexo masculino (09), na faixa etária entre 30 e 40 anos (06), seguido daqueles entre 40 e 50 anos (04). Em termos de formação acadêmica, no nível operacional há 02 (dois) graduados, 03 (três) pós-graduados (especialistas) e 02 (dois) mestres; no nível tático, tem-se 01 (um) graduado, 02 (dois) pós-graduados e 01 (um) mestre; e no nível estratégico há 01 (um) graduado e 01 (um) pós-graduado; indicando bom nível de formação acadêmica e certo grau de maturidade pessoal; salientando-se principalmente os dados obtidos no nível operacional.

Quanto à função exercida, no nível operacional, percebeu-se que os entrevistados não têm o conhecimento ou a clareza de qual é, exatamente, a previsão do seu papel descrita no Pró-Gestão. Ao contrário, há registro de confusão entre o que seja, por exemplo, etapa e projeto de fato; entre o que seja função no sistema e exercício da função administrativa da qual é o entrevistado encarregado e, até mesmo, o desconhecimento por parte de um entrevistado de que ele seja, conforme o previsto, o coordenador de uma etapa de um dos projetos.

No nível tático, a situação se inverte e os entrevistados têm a concepção clara de qual é o seu papel na execução dos projetos, se percebem não como meros executores, mas como participantes de um processo num contexto de gestão mais amplo e elaborado.

A respeito do modo de seleção para inserção nos projetos, as respostas obtidas indicam diferenças por nível. No nível operacional, à exceção do entrevistado 01, inserido por meio de um convite pessoal do Secretário, os demais foram selecionados porque exerciam uma função administrativa anterior; daí a confusão entre seu papel no Pró-Gestão e o exercício da sua função de rotina. Isso significa que, para o nível operacional, a inclusão das responsabilidades representou, de um modo geral, um acréscimo de trabalho na sua rotina burocrática.

No nível tático, houve um processo seletivo simplificado e convites pessoais, mas estes já direcionados para o exercício de uma função específica na execução dos projetos. Com relação ao tipo de vínculo empregatício, as respostas indicaram que a maioria dos entrevistados no nível operacional e no tático – 11 (onze) entrevistados - é ocupante de cargos comissionados, ou seja, são 07 (sete) ao todo.

Comparado com o processo de seleção para participação nos projetos, 03 (três) dos 04 (quatro) entrevistados de nível tático, foram contratados para o exercício específico da gestão dos projetos, enquanto os

de nível operacional já estavam contratados ou em acumulação de cargos para outros fins, com outras responsabilidades administrativas.

Bresser Pereira (1998) advoga a transformação da administração pública em gerencial, mas não esclarece se esta transformação prescreve uma mudança na condição do vínculo do funcionário; apenas remete ao enxugamento da máquina pública e uma mudança no modo de pensar e agir dos funcionários.

Avaliando a qualificação para o exercício da função, os resultados obtidos mostraram que não houve investimentos em qualificação profissional, específicos para o nível operacional. Esse investimento concentrou-se nos profissionais do nível tático, segundo os entrevistados. Estes tiveram preparação técnica e acadêmica proporcionada pelo próprio Estado e foram contratados para fins de execução dos projetos do Pró-Gestão.

De fato, a despreocupação com a qualificação dos profissionais envolvidos ficou evidenciada. O Entrevistado 13 afirmou que o curso de Master Business Administration (MBA) em gerenciamento de projetos e custeado pelo Estado não foi devidamente aproveitado.

Outro aspecto importante, a ser salientado na análise, é o fato do curso – MBA em gerenciamento de projetos – ser direcionado para servidores públicos, efetivos, enquanto a maioria dos executores, como já mencionado, é ocupante de cargo comissionado.

Na categoria – mudanças e resultados apresentados –, foi constatado no nível operacional, que as mudanças residiram no relacionamento interpessoal, segundo os entrevistados, promovendo a aproximação com os demais funcionários para fins de execução dos projetos.

*“[...] hoje a gente consegue sentar e consegue reunir estas equipes e tomar as decisões com mais serenidade” (E - 03).*

No nível tático, a principal mudança percebida também se refere ao relacionamento interpessoal no trabalho, sobretudo no trabalhar em conjunto, citam a união da equipe para execução de tarefas, tratando-se da influência do fator humano, conforme descrito por Crozier (1981) e Morgan (2006).

A melhoria no relacionamento interpessoal, em função dos trabalhos de desenvolvimento dos projetos, também foi percebida como mudança favorável no nível estratégico.

Em termos de resultados, sob a ótica do nível operacional os pontos citados são variados, o suficiente, para mostrar que não se pode afirmar ter havido um resultado explícito, conforme dito:

*“A gente não consegue saber se todo esforço que a gente teve naquilo teve um resultado” (E - 05).*

A investigação nos leva a corroborar a concepção de que o nível operacional teve um envolvimento superficial com os projetos do Pró-Gestão, no sentido de serem tratados como meros “executores” no acompanhamento dos mesmos. Para eles, tratava-se da execução de uma tarefa pré-determinada como outra qualquer dentre as atividades pelas quais são cobrados, conforme sugere a burocracia autocrática de Gouldner (1956).

No nível tático, os resultados são percebidos como ganhos para sociedade. Os entrevistados referiram-se à correlação de um dos projetos com a quantidade de cidadãos que foram atendidos e beneficiados, à geração de empregos e à forma eficiente do emprego dos recursos envolvidos.

*“A SESP teve um Projeto concluído [Prevenção à Violência], com vários atendimentos e bons resultados finais, com ganhos para a sociedade, que é o que queremos afinal (E - 10).*

Diferentemente, no estratégico, apurou-se como resultado, basicamente, o controle das ações pertinentes aos projetos associado à possibilidade de geração de informações no sistema e à melhoria do relacionamento interpessoal interno. Em suma, a percepção de resultado nesse nível assemelha-se ao o nível operacional.

*“Tem bons resultados em termos de controle das ações” (E - 12).*

Desta feita, os fundamentos das Diretrizes Estratégicas 2007–2010 e da GEOR, no que se refere à descrição do que significa resultado, encontrou respaldo sobre consolidação no nível tático; não sendo pelo que se pôde apurar nas entrevistas conceitualmente apreendido pelos níveis, operacional e estratégico.

Quanto aos avanços proporcionados, pelo nível operacional foram citadas: a existência de um planejamento e a prioridade na condução dos processos administrativos pertinentes aos projetos; podendo ser este um reflexo da cultura burocrática weberiana, que pressupõe uma normatização e uma rotinização prévia do que fazer. Conforme se percebe a seguir:

*“Avanço para o planejamento [...] como se elabora, quais são as metas, como a gente vai seguir, fazer um cronograma” (E - 02).*

Os fundamentos da GEOR e da visão PMBOK não alcançaram o nível operacional, de fato concentraram-se no nível tático. Entretanto, os entrevistados (operacional) reconheceram que o planejamento ou a “previsão” do que se vai fazer é importante e foi considerado um avanço.

Na perspectiva dos entrevistados do nível tático e estratégico, sobressaíram como avanço, a coordenação e o controle da execução dos projetos; tendo em vista a disponibilização das informações no sistema SIG-ES.

*“A ferramenta do Pró-Gestão proporciona um acompanhamento estratégico dos projetos, coisa que não tinha antes” (E - 09).*

Fatores predominantes na GEOR foram citados; tais como monitoramento de um projeto, sendo este um componente do ciclo de elaboração e gestão e, a capacidade gerencial de programação e controle da visão PMBOK, mas ambos em termos de discurso.

Neste sentido, o discurso difere da prática, tendo em vista a análise da execução dos projetos e a verificação dos fatores já descritos; tais como a dissonância entre eles, os atrasos e as formas de construção; ou seja, mesmo relatado como avanço nos níveis tático e estratégico, estes não foram exercidos ao longo do tempo em pelo menos um dos projetos, o de Modernização Tecnológica e da Gestão da Defesa Social.

Analisando com base nos principais problemas enfrentados, segundo o nível operacional houve resistência interna por parte das pessoas e envolvendo os setores, no início dos trabalhos; sendo relatado inclusive um choque de perfis gerenciais, que teria prejudicado o andamento dos processos administrativos

relativos aos projetos, verificando-se aqui a proposição de Merton (1949), que assevera os efeitos indesejados ou contraditórios a ação social na execução dos projetos.

*“Devia ter havido uma divulgação maior dentro da Secretaria, pra gente ter conseguido um apoio maior no andamento dos projetos” (E - 02);  
“A gente cobra os andamento, mas as pessoas que não estão envolvidas no projeto ainda não têm aquela vontade de ser mais ágil em atender os processos” (E - 03).*

O que também remete a Crozier (1981), que classifica como “disfunção” burocrática, a resistência do fator humano a um comportamento que se procura obter mecanicamente, sem nenhum investimento prévio no esclarecimento e na busca pela participação e na qualificação do envolvidos nas ações pretendidas.

Lidar com esta disfunção não foi prescrito pela GEOR, pois toda atenção se remete apenas para o público alvo elencado e para os resultados a serem alcançados; sendo a questão do público interno tratado como parceria a ser mobilizada, novamente como peça de uma engrenagem; visão administrativa clássica (MORGAN, 2006).

Na visão PMBOK, lidar com esta disfunção resume-se à descrição da habilidade de um gerente em ser capaz de negociar e administrar conflitos, mas em situações que prejudiquem a execução do projeto. As pessoas envolvidas, portanto são vistas como peças da mesma forma, conforme a abordagem mecanicista de Morgan (2006).

Associado a essa resistência inicial estava à questão hierárquica, tendo em vista que seria necessário lidar com funcionários que não pertenciam aos setores de atuação dos funcionários entrevistados, logo, estes, por sua vez, deviam obediência a outros superiores, que também eram resistentes ao novo modelo, podendo ser por pura falta de conhecimento.

*“A maior dificuldade era tirar e colher algumas informações que se perderam com a mudança de diretores, de chefias; que eram estas informações de projetos em andamento; das obras em andamento” (E - 06).*

Estes aspectos também evidenciam o conflito entre a descrição da dominação racional-legal de Weber (1964) e a forma flexível de organização da visão PMBOK. No primeiro existe a crença de que o “direito de mandar” é destinado àqueles legalmente constituídos para tal e o segundo destina um grau de autoridade temporário a um funcionário, em razão da execução de um projeto – sem dar muita clareza a forma de sua inserção na lógica burocrática.

Em suma, no alicerce imaginário dos funcionários predominava o conceito de que o exercício da autoridade está relacionado ao cargo que uma pessoa ocupa; enquanto no conceito na nova gestão pública, representado pela visão PMBOK inserida, a autoridade é temporária e destinada a alguns em função da execução um projeto; o que, pode-se apurar, não funcionou bem.

Estas dificuldades estavam associadas ainda a outra: a comunicação interna. Somente os funcionários envolvidos nos projetos tinham conhecimento do que se tratava o sistema Pró-Gestão; mesmo assim de forma superficial, os demais funcionários não.

*“Devia ter havido uma divulgação maior dentro da Secretaria, pra gente ter conseguido uma apoio maior no andamento dos projetos” (E - 02);*

Pelo que se pôde apurar nas entrevistas, não foi feita a devida divulgação interna, de um modo amplo e geral dos objetivos e demais preceitos do Pró-Gestão, de forma que todos os funcionários da SESP tivessem ciência e consciência de que um novo sistema estava em fase de implantação; criando assim um estranhamento dos demais funcionários que não estavam envolvidos diretamente e, por conseqüência, uma resistência, o que demonstra um predomínio da cultura burocrática weberiana e a ausência dos pressupostos na nova gestão pública ou do gerencialismo.

Aqui não se observou o prescrito na GEOR ou na visão PMBOK. Na GEOR o monitoramento tem como escopo a geração de informações capazes de provocar a tomada de decisão para assegurar o projeto; e estas informações devem ser amplamente divulgadas, através de uma comunicação eficiente e inclusiva.

Na visão PMBOK uma das atribuições do gerente é assegurar a atualização e a disseminação de informações relevantes sobre o projeto; sendo um dos princípios básicos o papel informacional do gerente, que se comunica com o público, os parceiros e os colaboradores.

Outro ponto observado foi a acumulação de outras atividades, concorrentes à execução dos projetos. Como já dito, a inclusão do nível operacional deu-se em função de atividades administrativas que já eram exercidas, tornando-se, assim uma novidade que era mais uma atividade; só que esta a ser executada na frente das demais referentes ao exercício formal de seu cargo.

*“A gente tem muito volume de trabalho, e com este tem mais um” (E - 05).*

Por fim, no nível operacional, o planejamento dos projetos foi elencado como dificuldade, pois foi afirmado que, no início, não houve planejamento de fato. Pelo levantamento efetuado no sistema, pode-se afirmar que via de regra, o que havia sido pactuado em termos de prazos não era real e não foi executado nos prazos, tendo que ser repactuados em um dos projetos.

*“Os prazos eram estipulados de forma não reais” (E - 06).*

Havia também dificuldades em se entender o sistema *on line* do SIG-ES, pelo apurado, resultante do não investimento em qualificação no nível operacional. Neste caso, os entrevistados tiveram que aprender fazendo.

*“Entender o sistema, de preencher o sistema PRÓ-GESTÃO, desta cultura, a gente tinha dificuldade de cumprir a demanda” (E - 03).*

Conforme dito, o nível operacional ficou de fora; quer na recepção de treinamento adequado, quer em treinamento para apreensão de aspectos conceituais do Pró-Gestão e, assim, tiveram de fazer e aprender ao mesmo tempo; resultando em desperdício de tempo.

A resistência interna e a não existência de uma comunicação institucional na SESP, informando a todos os funcionários a existência do processo de implantação e sua principal motivação e da importância da colaboração, por exemplo, foram aspectos relatados como geradores das dificuldades enfrentadas pelo nível tático.

*“Especificamente na SESP teve num primeiro momento uma certa rejeição; não tinha um acesso muito fácil às informações” (E - 10);*

Houve dificuldade de aceitação do processo de implantação e, até, de obtenção de informações para alimentar as bases de dados dos projetos no SIG-ES. Entrevistados mencionaram, inclusive, algumas posturas de Secretários neste sentido.

*“Algumas vezes teve de haver decisões de governo para encaixar a ferramenta” (E - 10).*

No nível estratégico, a resistência interna foi elencada como uma dificuldade enfrentada, sendo admitida por um dos entrevistados. Resistência esta, às vezes ativa e às vezes passiva, como por exemplo, o relato de um gerente que não conseguiu montar uma equipe ou a dita sensação de solidão de um gerente, por não estar hierarquicamente bem definido dentro da estrutura da SESP, conforme demonstra Merton (1949) são efeitos indesejados ou contraditórios da ação social.

*“No início era como se a gente tivesse falando uma língua diferente e as pessoas não entendiam muito bem, por isso tinha uma resistência natural” (E - 13)*

Ao final, foi dada a oportunidade dos entrevistados realizarem sugestões visando à melhoria no processo de implantação do sistema PRÓ-GESTÃO.

No nível operacional, percebeu-se que as respostas estavam divididas. Houve aqueles que não quiseram apresentar quaisquer sugestões, indicando desinteresse pelo atual sistema e sua implantação. O que não surpreendeu, pois as análises mostraram que as suas atividades foram acrescidas, sem nenhum tipo de esclarecimento de finalidade e, inseridas em uma rotina pré-existente; ocorrendo o descrito por Morgan (2006) na organização mecanicista, que desencoraja a iniciativa e o não interesse em se questionar ou opinar sobre aquilo que se está fazendo, tornando os participantes em atores passivos e pouco estimulados.

Dos entrevistados que opinaram, as sugestões mais citadas referiam-se à profissionalização da gestão, indicando o desejo da continuidade na implantação do programa e seu aprofundamento.

*“Continuar incrementando; isto é, até criar (na SESP) um escritório de projetos, porque o planejamento é fundamental” (E - 02).*

Apoiando essa sugestão, houve proposta de capacitação dos funcionários para a melhoria da prestação do serviço e de redistribuição de funções; uma sugestão esperada, uma vez que estes assumiram a função de executor das tarefas mesmo sem ter recebido capacitação.

No nível tático, as sugestões concentraram-se na continuidade de implantação do sistema, por meio da profissionalização do gestor e da capacitação de profissionais para o exercício desta função específica.

*“Intensificar ainda mais a capacitação dos servidores nesta área de atuação” (E - 10).*

O nível estratégico contribuiu com as seguintes sugestões: pretende dar continuidade na implantação, sugere a profissionalização da gestão e a capacitação dos funcionários envolvidos com a execução dos projetos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública estadual no Espírito Santo tem seus fundamentos iniciais em conformidade com a burocracia estudada por Weber (1963, 1964), acrescida das observações de Morgan (2006) e Crozier (1981), no que se refere a influencia do fator humano no ambiente de trabalho, em contraste com fatores como impessoalidade, autoridade racional – legal, formalismo e obediência à normas escritas.

Neste ambiente burocrático emergiu em dias atuais os preceitos da nova gestão pública, tendo como objetivo inicial tornar a administração pública mais eficiente e dinâmica, resultando na melhoria das soluções apresentadas frente às demandas da sociedade.

Nas instâncias governamentais do Brasil, esta nova gestão fundamenta-se no gerencialismo de Bresser Pereira (1996, 1998, 1999, 1999b e 2008), que consiste basicamente em utilizar fundamentos comuns ao setor privado no âmbito do setor público. Esse gerencialismo tem defendido a mudança da administração pública burocrática para a administração pública gerencial, sob o argumento de aumento da eficiência da máquina pública para cumprimento de suas missões de atendimento de demandas através de utilização de pressupostos do setor privado no setor público. Com o passar do tempo, assume-se como nova gestão pública (NGP).

O que se apurou de fato nesta pesquisa é que até o momento na SESP, as mudanças inspiradas nos preceitos da NGP não foram significativas ou efetivas e não puderam ser constatadas ou evidenciadas; seja nas rotinas administrativas ou na apresentação de resultados à sociedade.

A pesquisa mostrou que nenhum outro projeto foi incluído no Pró-Gestão durante a investigação, mesmo após a conclusão o projeto (1) de Prevenção à Violência.

Pelos resultados obtidos na pesquisa, podemos concluir que, até o presente momento, os resultados efetivos para sociedade foram pontuais e não sistêmicos e, que os projetos não apresentaram indicadores de desempenho que pudessem aferir os resultados propostos a serem apresentados à sociedade, conforme explicitava os objetivos delineados. Alguns aspectos pontuais foram citados nas análises como: o atendimento de mais de três mil cidadãos no projeto 1, que freqüentaram diversos cursos de capacitação profissional e oficinas; a diminuição do tempo resposta da emissão da carteira de identidade civil à população e a conclusão e operação do CIODES Sul, ambos do projeto 2.

Entretanto, as entrevistas demonstraram que há sim uma expectativa de mudança por parte dos entrevistados, no modo de executar os projetos; há uma expectativa de que haja uma maior profissionalização dos gestores e funcionários; de que se use o sistema de gestão de modo adequado e coerente; de investimento em capacitação de todos os servidores.

Compreendeu-se que a transposição pura e simples de um sistema de gestão oriundo do setor privado para o setor público não se adequa tão facilmente, ainda mais se os pressupostos elencados não são tratados com o devido rigor pela gestão, no sentido de investir na qualificação e seleção supervisionada de todos os envolvidos no processo de mudança.

Descasos repetidos por parte de gestores podem causar no Estado, resultados não desejados como alertava alguns dos autores investigados. Quanto aos servidores, Matias-Pereira (2008) dizia “tais reformas se apresentam desarticuladas e incoerentes, com reflexo na motivação dos funcionários públicos”, ou seja, novas inserções de mudanças tornam-se cada vez menos credenciadas ao sucesso junto aos servidores públicos. E,

quanto aos processos, alertava Secchi (2009), "reformas na administração pública podem tornar-se facilmente políticas retóricas de mero valor simbólico", ou seja, modismos que remontam a estratégias momentâneas de mobilização visando fins imediatos, às vezes eleitoreiros em se tratando de poder público estadual. Logo, os pressupostos do gerencialismo ainda têm um longo caminho a percorrer até ganhar legitimidade no setor público. Entretanto, Diefenbach (2009) argumenta que a NGP altera a cultura corporativa e as condições de trabalho no setor público mais em um sentido negativo, compreendendo um conjunto de efeitos como aumento no *stress* ocupacional, baixa moral, não satisfação com o trabalho, alienação, medo e outros.

De fato, num sistema político que muda de visão e de prioridade em cada período de governo (FADUL; SILVA, 2008), a tendência é que sistemas da natureza do Pró-Gestão percam força no decorrer do tempo e acabem por não produzir uma mudança efetiva e permanente no ambiente de trabalho do setor público. Mas, tão somente deixam seus efeitos entre os funcionários que, de tempos em tempos se vêem diante de mais uma tentativa de inovação no modo de gestão do setor público. Ademais, o setor público e o privado apresentam características bem distintas.

Na lógica da burocracia pública, há o cidadão, na burocracia do setor privado, há o cliente; na pública há obras e serviços a serem realizados, na iniciativa privada, que também se pauta pela burocracia no sentido da dominação que também está lá presente, há o produto e o mercado competitivo. O ente federado existe pela constituição de uma nação e suas divisões, a empresa existe porque sobrevive a competição e há um mercado que consome seu produto.

As metas no setor privado são definidas pela possibilidade de lucro, no setor público, as metas são definidas por um critério político; o quê também não é sinônimo de atendimento ao cidadão e à sociedade. Enfim, são setores muito diferentes e o "modelo" que funciona em um pode não funcionar em outro plenamente.

Concorda-se com Paula (2007, 2005) quanto à inadequação das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público e a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público; mas isso não significa que o setor público não necessite de melhorias em sua gestão ou que não se deva buscá-las. Ao contrário, necessita sim, e muito; e deve sim, sempre. Ocorre que essa busca por melhoria deve seguir um caminho próprio, buscando sistemas e ferramentas adequadas às suas especificidades, associado a um processo de implantação que leve em consideração as características próprias existentes no ambiente da burocracia estatal e suas particularidades, valorizando os seus aspectos positivos, pois afinal ela os tem.

Conclui-se que a nova gestão pública na SESP, implantada por meio do Pró-Gestão, não se consolidou como instrumento de gestão e não conseguiu obter um impacto representativo, em boa parte pela falta de interesse ou preparo dos gestores internos. Na verdade, pouco ou nada mudou e a rotina continua sob as características atuais, apesar de parte dos entrevistados desejarem mudanças na forma de administrar.

Talvez como sugestão de continuidade em pesquisa, seja premente para se criar modelos de gestão alternativos, o entendimento das prioridades políticas como instrumento de poder cidadão, onde a transparência possa ser uma ferramenta que possibilite a avaliação do gestor público, ferramenta útil no processo contínuo de melhoria da gestão pública.

---

Artigo submetido para avaliação em 19/03/2012 e aceito para publicação em 14/03/2014

---

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 46, n. 5, p. 1179-1199, set./out. 2012.

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. J. **Reforma e contra-reforma**: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **RAP**, n. 32, p. 97-111, nov./dez. 1998.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático**. Brasília: Ed. UnB, 1981. v. 2.

DIEFENBACH, T. New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. **Public Administration**, Oxford, v. 87, n. 4, p. 892-909, 2009.

EMPREENDEDOR. In: MICHAELIS-UOL. **Dicionário on line**. 2010. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=empreendedor>>. Acesso em: 17 nov. 2010.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Diretrizes Estratégicas 2007-2010**: mais oportunidades para os capixabas. Vitória, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Manual de Gestão Estratégica Orientada para Resultados – GEOR**. Vitória, 2007b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento. **O que é PRÓ- GESTÃO ?** Vitória, 2007c.

\_\_\_\_\_. Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de Projetos. **Guia de Gerenciamento de Projetos do Governo do Espírito Santo**. Vitória. Em fase de elaboração.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. da. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Gestão Pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008. Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011.

FERRETTI, R.; TRES, G. S.; LOUZADA, S. V. A implantação do modelo gerencial na administração pública brasileira e a resistência à mudança: a análise da implantação do processo judicial eletrônico no Tribunal Regional do Trabalho na Cidade de São Paulo. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5., 2012. Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2012.

GOMES, C. F.; YASIN, M. M.; LISBOA, J. V. Project management in the context of organizational change: the case of the Portuguese public sector. **International Journal of Public Sector Management**, v. 21, n. 6, p. 573-585, 2008.

GOULDNER, A. **Patterns of industrial bureaucracy**. Glencoe: Free Press, 1954.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MERTON, R. Bureaucratic structure and personality. **Social Forces**, v. 18, p. 560-568, 1949.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 2006.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, v. 45, n. 1, 2005.

PEREIRA, L. C. B. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.

\_\_\_\_\_. Réplica: comparação impossível. **Revista de Administração de Empresas (RAE)-DEBATE**, São Paulo, v. 45, n. 1, 2005.

\_\_\_\_\_. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 237 - 270.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 04, p. 5-30, 1999b.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

REED, M. Teorização Organizacional: um Campo Historicamente Contestado. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira/UNB, 1981.

\_\_\_\_\_. **Economía y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.