

**A “MODERNIZAÇÃO” INACABADA NOS GOVERNOS ESTADUAIS:
ENTRAVES NA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO A
MODERNIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO DOS ESTADOS E DO
DISTRITO FEDERAL (PNAGE) NOS ESTADOS DE ALAGOAS (AL), RIO GRANDE
DO NORTE (RN) E SERGIPE (SE) EM ANÁLISE**

**THE "MODERNIZATION" IN THE STATE GOVERNMENTS: IN THE EXPERIENCE OF
THE NATIONAL PROGRAM TO SUPPORT THE MODERNIZATION OF THE PLANNING
AND MANAGEMENT OF THE STATES AND THE FEDERAL DISTRICT (PNAGE) IN THE
STATES OF ALAGOAS (AL), RIO GRANDE DO NORTE (RN) AND SERGIPE (SE) IN
ANALYSIS**

**LA "MODERNIZACIÓN" EN LOS GOBIERNOS ESTATALES: EN LA EXPERIENCIA DEL
PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y
GESTIÓN DE LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL (PNAGE) EN LOS ESTADOS DE
ALAGOAS (AL), RIO GRANDE DO NORTE (RN) Y SERGIPE (SE) EN ANÁLISIS**

Rosiane Chagas, Dra.

Universidade Federal de Alagoas/Brazil
aneead2008@gmail.com

RESUMO

O objetivo desse artigo é compreender e analisar a gestão do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o programa é primeiro, caracterizado como mais um esforço de reforma administrativa enfatizando-se o debate sobre a NGP nos seus aspectos conjunturais com o fito de apresentar as prováveis influências na elaboração e execução do PNAGE e, segundo, analisa como gestão e efetividade a experiência dos estados de AL, RN e SE. Na caracterização do programa, destacam-se ainda a proposta e o processo de elaboração dessa proposta envolvendo uma articulação de organizações públicas e privadas e uma sequência de etapas que vão desde pesquisa e diagnóstico, até definição de estratégias e ações. Na análise do programa como gestão e efetividade, evidenciam-se as dificuldades dos governos estaduais na estruturação, na consolidação de uma estrutura organizacional e na implantação do programa, comprometendo suas ações, seu monitoramento e sua avaliação. Conclui-se que o programa não contribuiu satisfatoriamente para a modernização dos governos estaduais de AL, RN e SE.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública; Modernização; Gestão; Efetividade.

ABSTRACT

The objective of this article is to understand and analyze the management of the National Program to Support the Modernization of Management and Planning of the States and the Federal District (PNAGE). Based on bibliographical and documentary research, the program is first characterized as a further administrative reform effort emphasizing the debate on NGP in its conjunctural aspects in order to present the probable influences in the elaboration and execution of PNAGE and, secondly, analyzes how management and effectiveness the experience of the states of AL, RN and SE. In the characterization of the program, we also highlight the proposal and the process of elaborating this proposal involving an articulation of public and private organizations and a sequence of steps ranging from research and diagnosis, to definition of strategies and actions. In the analysis of the program as management and effectiveness, the difficulties of the state governments in structuring, in the consolidation of an organizational structure and in the implementation of the program are evident, jeopardizing their actions, their monitoring and their evaluation. It is concluded that the program did not contribute satisfactorily to the modernization of the state governments of AL, RN and SE.

Keywords: New Public Management; Modernization; Management; Effectiveness.



RESUMEN

El objetivo de este artículo es comprender y analizar la gestión del Programa Nacional de Apoyo a la Modernización de la Gestión y Planificación de los Estados y el Distrito Federal (PNAGE). Basado en investigaciones bibliográficas y documentales, el programa se caracteriza primero como un esfuerzo de reforma administrativa que enfatiza el debate sobre PNG en sus aspectos coyunturales para presentar las probables influencias en la elaboración y ejecución de PNAGE y, en segundo lugar, analiza cómo la gestión y la efectividad la experiencia de los estados de AL, RN y SE. En la caracterización del programa, también destacamos la propuesta y el proceso de elaboración de esta propuesta que involucra una articulación de organizaciones públicas y privadas y una secuencia de pasos que van desde la investigación y el diagnóstico hasta la definición de estrategias y acciones. En el análisis del programa como gestión y efectividad, se evidencian las dificultades de los gobiernos estatales en la estructuración, en la consolidación de una estructura organizacional y en la implementación del programa, poniendo en riesgo sus acciones, su monitoreo y su evaluación. Se concluye que el programa no contribuyó satisfactoriamente a la modernización de los gobiernos estatales de AL, RN y SE.

Palabras clave: Nueva administración pública; Modernización: Gestión; Efectividad.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente no Brasil propõem-se reformas que na década de noventa do século passado eram realizadas em outros países. Por outro lado, os governos federal, estaduais e municipais enfrentam hoje dificuldades administrativas que talvez fossem evitadas pelas referidas reformas. Nesse contexto evidencia-se a importância de se discutir as reformas administrativas e, particularmente, aquelas operadas via programas modernizantes, multiesfera, voltados prioritariamente para o ajuste fiscal e aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, estruturas e processos da administração pública.

O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) apresentou-se como necessário e urgente em um contexto que as assimetrias entre as administrações públicas estaduais haviam se acentuado, requerendo a atuação do governo federal como condutor de política pública de gestão, particularmente na coordenação de um Programa de modernização que teoricamente fosse capaz de envolver todos os entes federados.

O objetivo desse artigo é compreender e analisar a gestão do PNAGE nos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe. Para cumprimento desse objetivo realizou-se pesquisa bibliográfica e documental. Com as informações levantadas nessa pesquisa, primeiro, caracteriza-se o PNAGE como mais um esforço de reforma administrativa baseado nos preceitos do modelo gerencial, Nova Gestão Pública (NGP), descrevendo-se os seus aspectos e, segundo, analisa-se o PNAGE como gestão e efetividade no âmbito dos estados pesquisados. Desenvolve-se a análise do PNAGE como gestão com base em: documentos do Programa que registram as experiências dos governos estaduais; artigos publicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD) que avaliam as contribuições e os limites do processo; pesquisa realizada em 2009 pelos coordenadores da Unidade de Coordenação Estadual do Estado do Rio de Janeiro (UCE-RJ) junto aos demais coordenadores do PNAGE sobre o desempenho do Programa nos seus dois primeiros anos; e críticas feitas pelos coordenadores e técnicos envolvidos na execução do Programa. Para colaborar com a melhor análise do programa no âmbito dos estados de AL, RN e SE, aplicou-se entrevistas aos coordenadores.

Esse artigo está dividido em quatro seções, quais sejam: (1) Introdução, na qual se indicam tema-problema, objetivo, estratégia metodológica e estrutura do artigo; (2) Esforços de Reformas Administrativas no Brasil Recente: A NGP; (3) O PNAGE como esforço de reforma administrativa, na qual se caracteriza o

Programa e, como gestão, na qual se analisam de modo geral as experiências estaduais de AL, RN e SE nas dimensões de gestão e efetividade; e (4) Conclusão, na qual se sintetiza a compreensão das gestões estaduais do PNAGE, suas dificuldades e entraves na execução e se apresentam propostas para continuidade do estudo.

2 ESFORÇOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL RECENTE: A NGP

Desde os anos 30, tem se registrado no Brasil vários esforços de reformas administrativas. Segundo Costa (2008), registrou-se no governo de Vargas a primeira experiência de reforma de largo alcance baseada no modelo weberiano de burocracia, voltado para a administração de pessoal, de material e do orçamento, para revisão das estruturas administrativas e para racionalização dos métodos de trabalho.

No governo de Getúlio Vargas a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, significou um marco cujo objetivo era o de implantar e disseminar no serviço público da época o modelo burocrático weberiano baseado nas características de formalidade, impessoalidade e profissionalismo para suplantarem as práticas arraigadas do modelo patrimonialista.

A criação do DASP representou a concretização de uma administração pública mais racional e eficiente, já que se tornou a grande agência de modernização administrativa encarregada de implementar mudanças, elaborar orçamentos, recrutar e selecionar servidores, treinar o pessoal, racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material (COSTA, 2008, p. 846).

Evidenciou-se na década de 30, um esforço de reforma cuja ênfase foi dada a gestão de meios, para organizar, modernizar e assim, aumentar a eficiência da máquina pública.

Na década de 1960, em pleno regime militar, verificou-se mais um esforço de reforma com a publicação do Decreto Lei nº200/67 cuja finalidade era a de implantar o modelo gerencial na Administração Pública Federal para substituir um conjunto de práticas já superadas do modelo burocrático weberiano com a adoção de alguns princípios norteadores como o planejamento, controle de gastos e a descentralização político-administrativa.

Marco inicial para uma radical reestruturação na administração pública federal, baseada em princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa; e desconcentração (*descentralização funcional*, no texto legal), notadamente por intermédio da administração indireta, quer para atuar em setores produtivos da economia, quer para o cumprimento, com mais flexibilidade, de funções típicas de Estado (GOMES; MARTINS, 2013, p.35).

A necessidade de superar práticas desgastadas da burocracia se confunde com o movimento internacional de introduzir na administração pública práticas bem sucedidas do setor privado. O ato de reformar o estado por decreto em plena ditadura revelou a necessidade de atender às pressões externas por parte de outros países, cujas iniciativas para melhorar o funcionamento da máquina pública serviram para dar maior flexibilidade e na superação de algumas práticas do modelo burocrático com a implantação do modelo gerencial em sua fase inicial.

A publicação do Decreto-Lei 200 consolidou um segundo grande esforço de reforma, que tinha o objetivo de modernizar a administração pública, adotando um modelo com maior flexibilidade, baseado em

técnicas e práticas de gestão do setor privado, descentralizando as atividades do setor público e instituindo as funções de planejamento e coordenação (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013).

No final da década de 70 o modelo gerencial é adotado pelo Reino Unido que buscou principalmente, adaptar e transferir um conjunto de práticas desenvolvidas pelo setor privado para o setor público insurge com uma orientação mais liberal, a *New Public Management* que posteriormente no Brasil ficou conhecida como a Nova Gestão Pública (NGP). Em 1980, durante o governo de Ronald Reagan, emergiu nos EUA, a *New Public Administration* para transformar a administração pública burocrática em uma organização racional e eficaz.

Ambos os movimentos representaram um esforço dos governos para superar a “crise do estado” com a implantação do modelo gerencial que foi amplamente disseminado em outros países. O movimento da NGP caracteriza-se por ser um modelo normativo formado por um conjunto de abordagens teóricas que se complementam, o que permite, a partir de princípios mercadológicos, uma visão da esfera pública e seu funcionamento. Cabe ressaltar que atualmente este conjunto de estratégias e conhecimentos deve considerar um entendimento do ser humano e da sociedade a partir de suas múltiplas dimensões (ANDION, 2012).

Demorou quinze anos, de 1980 a 1995, para o governo brasileiro aplicar o modelo britânico da nova gestão pública (NGP), o modelo gerencial, que segue rigorosamente os alicerces da economia neoclássica e seus princípios mercadológicos de competição gerencial e eficiência. Por causa da ênfase na eficiência (minimização de custos) e na tecnologia (e-gov e sistemas de controle), o conceito de ser humano e de interesse público foi perdido (ANGELIS, 2015).

Os pilotos mais importantes das reformas administrativas brasileiras foram às pressões internas para a revisão do modelo burocrático que apresentavam vários problemas e as influências externas do *New Public Management* (NPM) (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013, p. 2).

A implantação do projeto de reforma sob a orientação da NGP foi em 1995, sob a liderança do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e cujas bases foram difundidas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE).

O PDRAE indicou como pilares do projeto de reforma do Estado dentre outros, a reforma do aparelho de Estado com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas. Naquele momento, o Brasil enfrentava um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas estava limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. (MARE, 1995, p.3-4).

De acordo com Alverga (2003), A reforma de 1995 implanta no seio da administração pública brasileira o modelo gerencial com ênfase na eficiência, controle dos resultados e na efetividade, apresentando contradição entre os objetivos de controle para o ajuste fiscal e a proposta de mudança institucional com base no aumento do desempenho. A NGP permitiu a redefinição do papel do Estado que passou a ser menos executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes.

Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado - por meio da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (COSTA, 2008, p.863).

De acordo com Bresser-Pereira (2006), a Nova Administração Pública foi implantada em resposta a crise fiscal, crise no modo de intervenção do Estado, crise do modelo burocrático, responsável pela administração do Estado e também pela crise política. Visava, em síntese, a transformação da cultura burocrática que permeava a administração pública brasileira, inculcando uma nova cultura denominada gerencial.

A partir da década de 90 os esforços de reforma administrativa do aparelho de Estado se voltam para a adoção de programas de modernização com o fito de promover a melhor adequação das estruturas da máquina estatal com base nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP) de resgatar a qualidade dos serviços públicos e passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

O setor público brasileiro tem vivenciado várias iniciativas de transformação e modernização, mas a estrutura mecanicista, rígida, inflexível tem resistido à evolução e democratização da sociedade (TORRES, 2004). Ferlie e outros (1999) afirmam que a NGP é composta por uma série de valores e princípios administrativos que configuram diferentes modelos de gestão voltados para a eficiência, a descentralização e a excelência do serviço público.

Noutra perspectiva, Bovaird e Loffler (2003) chamam a atenção para a tendência de aperfeiçoamento do gerencialismo para a governança pública como uma nova geração de reformas cujo objeto é ação conjunta levada a efeito de forma eficaz, transparente, efetiva e compartilhada, buscando a solução inovadora para os problemas do setor público. Nesses termos Simione (2014) destaca que a NGP sugeriu novas formas de gestão e justificadas pela necessidade de tornar a organização e o funcionamento do setor público mais flexível e efetivo.

As reformas gerenciais que ocorrem em diversos contextos a partir dos anos 90 colocam como problema central a necessidade de redefinir os modelos de gestão pública a partir de novos modelos institucionais que permitam ampliar a capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência na provisão de bens e serviços para a sociedade. É neste contexto que emerge um novo conjunto de crenças sobre novas formas de reorganização burocrática, centradas em novos padrões de relacionamento entre o Estado, o mercado e a sociedade civil e orientados pela produtividade gerencial (RESENDE, 2009, p. 345).

Existe, portanto, grande dificuldade em realizar uma avaliação da eficácia e dos impactos do movimento gerencialista no mundo, pois a implementação dos seus princípios variou segundo a diversidade cultural e institucional entre os diversos países nos quais as reformas gerencialistas foram experimentadas. Estas variações resultaram dos diferentes processos de formação dos seus respectivos Estados nacionais. Cada um possuindo cultura própria, instituições e relações de forças políticas características (BEZERRA; FERNANDES, 2013, p.66).

Deste modo, a NGP, que no contexto atual vem sendo aperfeiçoada já não é mais nova e, portanto, pode ser considerada terminologicamente melhor hoje como a corrente gerencialista, representou e representa mais que um simples modelo a ser implantado, por propor uma nova ética para o serviço público, calcada na busca de aumento de desempenho das burocracias públicas, sem evidentemente romper com o paradigma burocrático, elemento basilar na epistemologia organizacional moderna (BEZERRA; FERNANDES, 2013, p.68).

A partir dos anos de 1990 com a adoção do modelo gerencial surgem os programas modernizantes financiados e orientados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) e o Programa Nacional de Apoio à Modernização da

Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), voltados aos governos estaduais, e que tinham como propostas aumentar a arrecadação e promover o ajuste fiscal bem como, viabilizaria novos arranjos institucionais baseados no modelo gerencial para ampliar os mecanismos de gestão e aumentar a qualidade dos serviços públicos.

2.1 Programas de “modernização” como esforço de reforma para os governos estaduais

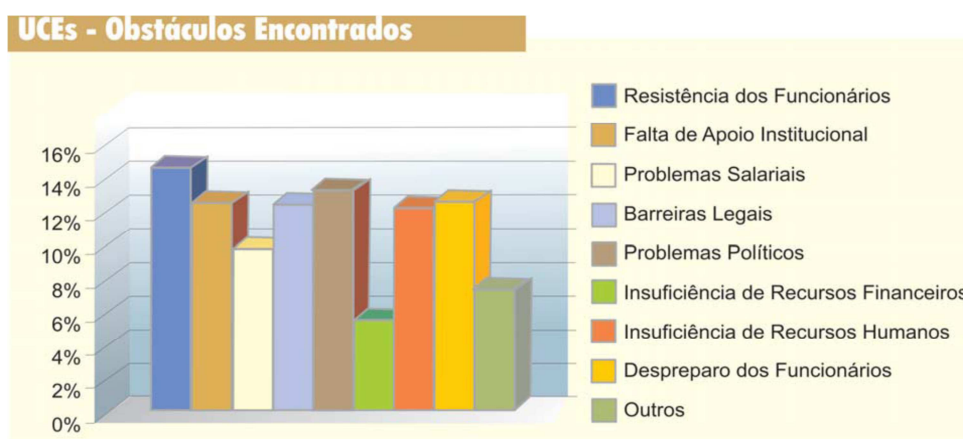
Os preceitos da NGP estão presentes nos modelos de gestão de países e estados, como é o caso do Brasil. A grande tendência ao isomorfismo global vem sendo considerada uma forma de gestão pública em curso nos países. As mudanças em termos de modelos de gestão, estrutura e processos, têm sido adaptadas e assimiladas a partir da cooperação entre nações, estados e cidades, nos mais variados contextos, “criando-se uma rede global de experiências que são compartilhadas por dirigentes, consultores, e acadêmicos de todos os continentes” (POLLITT, 2009).

Outro aspecto que reforça a ideia de rede global de experiências e compartilhamentos na administração pública diz respeito à “governança”, que vem se destacando na literatura como importante tendência de forma de governo e sinaliza para a “configuração de um modelo mais sistêmico, operado via programas multiníveis e multiesferas de governo, o que tem propiciado adesão crescente em nível nacional, estadual, e dos governos locais, como é o caso do Brasil, que vem assumindo esse formato de gestão, desde o final da década de 1990” (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Propondo um amplo ajuste fiscal nos governos estaduais, o governo federal implantou em 1997 o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), o que tornaria mais eficiente à administração fiscal dos estados e do Distrito Federal, através da modernização da gestão dos recursos públicos para torná-la mais racional, ágil e transparente. Os recursos financeiros aplicados pelo PNAFE na modernização das secretarias de fazenda foram viabilizados através de empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contrapartida dos governos federal, e, estaduais. O PNAFE foi executado por 84% dos governos estaduais incluindo o Distrito Federal, com investimento total que superou US\$ 1,0 bilhão de dólares.

O PNAFE encerrou suas atividades em 2006, registrando avanços pontuais em relação ao aumento de arrecadação, informatização de setores estratégicos da secretaria e dos postos de arrecadação. Entretanto, destacaram-se como maiores obstáculos na execução do PNAFE, aqueles relacionados à resistência dos funcionários, falta de qualificação técnica e gerencial da equipe para trabalhar com ferramentas gerenciais e indicadores de medição do desempenho, ausência de um programa de capacitação continuada para a inovação, transparência, problemas políticos e falta de apoio institucional para a consecução plena das metas do programa.

Gráfico1 - Obstáculos encontrados na execução do PNAFE



Fonte: PNAFE é Realidade, (2006)

Pode-se dizer que o PNAFE foi relativamente bem sucedido contribuindo para colocar em outro patamar político e administrativo as secretarias estaduais de Fazenda, distanciando-as dos demais órgãos do governo estadual, reforçando as assimetrias internas. Para Rezende (2004) as reformas administrativas podem ter vários significados e são concebidas como políticas públicas voltadas para retomar a *performance* do aparelho do Estado. Dessa forma, ele identificou que as reformas administrativas sofrem várias interrupções e descontinuidades retratando um quadro político-administrativo de sucessivas reformas (REZENDE, 2004).

O relativo sucesso do PNAFE e as experiências de modernização por parte de alguns governos estaduais incentivadas principalmente pela liderança política do Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD) serviram de inspiração para a formulação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAFE).

O cenário da gestão pública estadual no período 1995-2006 apresenta uma dupla feição. De um lado, diversos governos estaduais tiveram a vitalidade e a capacidade de inovarem no âmbito das políticas de gestão pública de forma bastante autônoma em relação à União. Seguindo uma característica do federalismo, as unidades estaduais brasileiras puderam ser um campo propício à experimentação de reformas. Por outro lado, no entanto, há uma desigualdade muito grande entre os estados brasileiros no que se refere à capacidade reformista, como mostrou a radiografia mais ampla sobre o assunto... O fato é que as disparidades socioeconômicas e, sobretudo, de qualidade entre as elites burocráticas, realçam a necessidade de forças indutoras de mudança (ABRÚCIO; GAETANI, 2008, p. 3).

O PNAFE teve como propósito inicial elaborar diagnóstico sobre a situação administrativa dos governos estaduais brasileiros, para com isto, definir as áreas prioritárias de investimento em modernização da gestão e do planejamento. O esforço inicial serviria para tornar mais eficiente a aplicação dos recursos financeiros do Programa e promover uma maior articulação das ações dos governos federal e estaduais e destes entre si.

3 METODOLOGIA (PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS)

Este artigo é resultado de um estudo de natureza qualitativa. Glazier e Powell (2011) mostram que a melhor maneira de entender o que significa pesquisa qualitativa é definir o que ela não é, ou seja, ela não é um

conjunto de procedimentos que depende fortemente de análise estatística para suas inferências ou de métodos quantitativos para a coleta de dados. Uma pesquisa exploratória realizada com base no estudo de caso, focado na execução do PNAGE, particularmente, na experiência dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe. Para viabilidade da análise realizou-se primeiramente uma pesquisa documental envolvendo os documentos pertinentes (Cartilhas, relatórios parcial e final do PNAGE, elaborados pela direção nacional do programa e coordenações (UCE’s) dos estados pesquisados, *site* do MPOG e secretarias estaduais de Gestão, administração e Planejamento). Dando prosseguimento foram realizadas entrevistas com os coordenadores das Unidades de Coordenação Estadual (UCE’s) dos estados pesquisados. Para preservar a identidade dos entrevistados, estes foram identificados por números, sendo de **1** e **2** os coordenadores do PNAGE-AL, o primeiro entrevistado responsável pela coordenação do programa nos dois primeiros anos e o segundo pelo anos restantes; **3** o coordenador do PNAGE-RN e **4** o coordenador do PNAGE-SE.

Foi elaborado e aplicado um roteiro de entrevista, no caso do coordenador do PNAGE-RN, as respostas ao roteiro foram enviadas por e-mail, os demais (AL e SE) foram entrevistados pessoalmente em dois momentos distintos. Posteriormente, procede-se a análise dos conteúdos devidamente registrados. As entrevistas buscaram identificar, em termos gerais as particularidades e as dificuldades enfrentadas, bem como, os resultados e avanços obtidos com a execução do programa, tendo em vista as dimensões de gestão e efetividade, ou seja, os temas que se repetem com muita frequência são recortados “do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidades de codificação para o registro dos dados” (BARDIN, 2011), além de aspectos relacionados à modernização promovida no contexto do governo estadual, relatadas pelos coordenadores das UCE’s pesquisadas.

A seguir, faz-se uma descrição analítica do PNAGE na experiência dos estados pesquisados, com base nas categorias de Gestão e Efetividade e apresentam-se os resultados das entrevistas junto aos coordenadores das UCE’s com base nas categorias mencionadas.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 O PNAGE como planejamento e gestão

O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) foi elaborado a partir da experiência do PNAFE e devido às assimetrias existentes entre os entes federados. A consultoria responsável pela assessoria na elaboração do Programa utilizou uma metodologia de assistência técnica aos governos estaduais e Distrito Federal, promovida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD), o Conselho Nacional de Secretários de Planejamento (CONSEPLAN), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Caixa Econômica Federal (CEF), parceiros na elaboração, desenvolvimento e operacionalização do Programa.

O PNAGE foi iniciado em abril de 2003 a partir de um diagnóstico realizado junto às administrações estaduais onde se pretendia levantar informações mais precisas sobre as dificuldades administrativas enfrentadas, com vistas a melhor orientar a modernização nos governos estaduais. “Para este diagnóstico foi realizada uma pesquisa baseada em um roteiro de informações básicas contendo cerca de 300 perguntas, norteado por 10

variáveis, preenchido pelos governos estaduais e complementado por 675 entrevistas com gestores estaduais de vários escalões e setores da administração pública” (ABRUCIO, 2005, p.403).

O referido diagnóstico serviu de pano de fundo para a construção da estratégia de modernização administrativa do governo federal, revelando ainda um panorama de grandes assimetrias entre os governos estaduais no que tange à capacidade de elaboração e implantação de reformas via programas de modernização na gestão pública. Buscou-se com a elaboração e operacionalização do PNAGE a mudança institucional como um instrumento utilizado pelo governo federal no sentido de reafirmar o Planejamento Plurianual (PPA) como orientação central da ação governamental, fortalecer o binômio Planejamento-orçamento, equacionar as contas públicas e modernizar as estruturas administrativas dos governos estaduais.

Na pesquisa foram identificadas algumas mudanças na administração pública estadual, realizadas em anos anteriores, em função das inovações incorporadas por alguns governos específicos ou a programas articulados e coordenados pelo governo federal, como os de modernização nas áreas previdenciária e, sobretudo, financeira. Entretanto, esses avanços não privilegiaram a temática da gestão pública e suas inter-relações com o orçamento, o planejamento, as políticas públicas e as avaliações de desempenho, considerados os principais nós para a melhoria da ação dos governos estaduais (ABRUCIO, 2005).

O PNAGE também representou o primeiro programa efetivamente nacional de modernização da administração pública estadual, sob a coordenação, e não imposição verticalizada, da União. Diante da heterogeneidade da Federação brasileira, em termos de situação administrativa e de recursos públicos à disposição, é preciso levar em conta que muitos governos estaduais não têm conseguido, sozinhos, modernizar a gestão pública. (ABRUCIO; GAETANI, 2008, p. 9).

O PNAGE teve como objetivo melhorar a efetividade interna no desempenho do governo e a transparência institucional das administrações públicas dos estados e do Distrito Federal, a partir dos projetos definidos no Plano Plurianual (PPA) de cada estado, a fim de ampliar a capacidade de operacionalização das “tecnologias de gestão”, e, uma maior eficiência do gasto público. Neste sentido, “a experiência do CONSAD também ensejou o surgimento de iniciativas de cooperação entre governos estaduais, tendo como propósito a busca de ações compartilhadas que maximizem os esforços e levem experiências bem sucedidas para outras localidades” (COSTA; LANDIM, 2007, p.3).

Dentre os principais objetivos específicos do PNAGE destacam-se: o desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional; fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas; apoio à modernização de estruturas organizacionais e processos administrativos; ampliação de mecanismos de *accountability*, transparência administrativa e de comunicação; e cooperação entre os estados e entre estes e a União.

Para efeito da discussão que se apresenta, enfatiza-se o conjunto de características de governança pública como aperfeiçoamento da Nova Gestão Pública (NGP), especificamente na dimensão de gestão tratada a partir das categorias de reestruturação interna (estruturas e processos) e a efetividade no alcance das metas propostas pelo Programa. Com base nos resultados do diagnóstico para a melhor orientação na elaboração e execução do PNAGE, definiram-se as características expressas nos sete componentes e no seu detalhamento:

(I) Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas (capacidade institucional) [...].

- (II) Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos dos estados participantes. [...]
- (III) Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos [...].
- (IV) Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação dos estados participantes. [...]
- (V) Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação [...].
- (VI) Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional [...].
- (VII) Apoio à cooperação em gestão [...] (VASCONCELOS, 2010, p.11).

Estes componentes serviram de base para o alinhamento e enquadramento dos projetos priorizados pelos governos estaduais. Cada Unidade de Coordenação Estadual (UCE) participante do PNAGE teve como condição para adesão ao Programa a indicação de um grande projeto do estado capaz de incluir as diretrizes do PNAGE descrevendo-se as ações pretendidas em cada componente, o que em tese favoreceria a melhor execução financeira e administrativa, além de contribuir na definição de indicadores para o monitoramento e avaliação do desempenho do Programa pela unidade estadual participante.

No que se refere ao componente de fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão de políticas públicas, de modo geral, as ações operacionalizadas pelas UCE's se dedicaram mais ao planejamento e menos ao monitoramento e avaliação, já que os procedimentos de avaliação apresentaram desde o início deficiências e se restringiram aos relatórios que visavam atender as exigências do BID.

Com vistas a melhor execução do Programa na utilização dos recursos financeiros destinados ao componente, foram definidos os seguintes subcomponentes: aperfeiçoamento da capacidade de formulação e implantação de políticas públicas; aperfeiçoamento da capacidade de coordenação, controle e avaliação de políticas públicas; aperfeiçoamento da capacidade de gestão plurianual por programas; e aperfeiçoamento da capacidade de coordenação das ações governamentais nos níveis geral, setorial e regional.

A participação direta de várias organizações públicas e privadas na gestão do PNAGE, como o Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONRAD), o Conselho Nacional de Secretários de Planejamento (CONSEPLAN), o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), representou uma diferença substancial em relação a outras experiências de reforma de cunho modernizante em termos de estrutura organizacional para sua operacionalização.

O PNAGE foi elaborado como resultado de uma articulação que é considerada inovadora, se comparada com Programas anteriores, o que provavelmente não estaria presente caso se tratasse de uma iniciativa individual e exclusiva de qualquer uma das unidades da federação, e ainda se fosse executado em sua totalidade com recursos próprios do tesouro estadual (MPOG, 2006; VASCONCELOS, 2010).

A estrutura organizacional do PNAGE apresentou-se como um dos pontos importantes de análise da sua trajetória, já que essas organizações atuavam na gestão do Programa não só como parceiras, mas como coexecutoras, interferindo nas várias etapas de execução e no processo decisório. Essa forma de gestão disseminada pelo BID significou um desafio na relação entre as esferas federal e estadual se comparada a outras formas de gestão de Programas modernizantes executados antes do PNAGE. Além disso, a participação desses órgãos na formulação e execução garantiria que as ações no âmbito de cada estado teriam o apoio político necessário ao alcance das metas previstas.

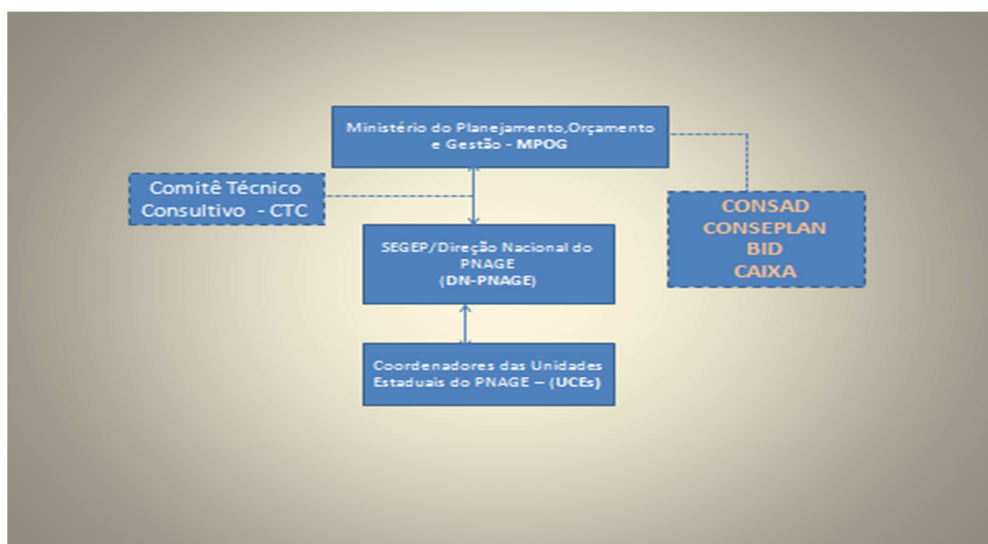
Todas as orientações sobre a estrutura organizacional do Programa foram detalhadas no Manual de Execução e no Regulamento Operacional do PNAGE, elaborados pelo BID para auxiliar o MPOG na coordenação das ações do Programa. De acordo com o Manual de Execução, a Unidade de Coordenação Estadual (UCE) contou inicialmente com uma estrutura organizacional básica composta por um coordenador-geral, um subcoordenador técnico, um subcoordenador administrativo e financeiro e um assistente técnico de monitoramento e avaliação subordinado ao subcoordenador técnico (MPOG, 2006).

A Unidade de Coordenação Estadual (UCE) é a estrutura que o governo estadual disponibilizou dentro da organização responsável pela coordenação do Programa (secretarias estaduais de Administração ou secretarias estaduais de Planejamento etc.) como pré-requisito legal para a assinatura do convênio de participação no Programa, conforme estabelecido no acordo de empréstimo firmado entre a União e o BID.

A UCE de cada estado foi criada a partir de legislação estadual específica e tinha como responsabilidade a execução do Programa. Nas suas atribuições constam desde a elaboração, análise e revisão do projeto estadual até a gestão financeira e administrativa, obedecendo-se às regras estabelecidas pelo BID e pelos demais órgãos envolvidos (MPOG e CAIXA). Além disso, a UCE de cada ente teria que dispor de estrutura física, material e humana capaz de viabilizar a execução das ações do Programa associadas aos componentes indicados pelo projeto estadual.

O Coordenador-geral do PNAGE de cada UCE participava como membro do Comitê Técnico Consultivo do Programa (CTC) vinculado à Direção Nacional (DN) do PNAGE dentro da Unidade de Coordenação de Programas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (UCP/MP) (MPOG, 2006). O desenho do organograma do PNAGE é apresentado pela Figura 1.

Figura 1 - Organograma do PNAGE



Fonte: Elaborado pelo autor com base em MPOG, 2006.

O formato de estrutura organizacional apresentada foi adotado inicialmente pelas administrações públicas estaduais ajustando-se as áreas e funções sugeridas pelo BID no Manual de Execução e no Regulamento Operacional do Programa. Buscou-se fomentar a adoção dessa estrutura organizacional do PNAGE pelos estados

participantes com a finalidade de que esta viabilizaria uma melhor coordenação do processo de gestão do projeto estadual: planejamento, execução orçamentária e financeira, controle e avaliação das ações do Programa.

Nota-se que as principais contribuições e dificuldades enfrentadas nas várias etapas de execução do Programa pelas administrações estaduais devem ser entendidas para além dos seus resultados mais imediatos. O modelo do PNAGE, de funcionamento cooperativo, vertical e horizontal com a participação de alguns parceiros como coexecutores, é visto como algo positivo e precisa estar presente em outros esforços, numa lógica reformista de longo prazo (GUBERMAN; KNOPP; SENDIN, 2010, p. 21).

No decorrer da execução das ações de cada estado foram feitas alterações na direção do enxugamento estrutura organizacional do Programa, o que permitiria a melhor adequação às condições operacionais de cada governo estadual. Segundo Vasconcelos (2010), o PNAGE, apesar de não ter sido formatado de maneira a privilegiar a questão fiscal, contribuiu para o equilíbrio fiscal, já que buscou nas ações executadas a melhoria da qualidade do gasto público.

As questões vinculadas ao processo de planejamento e formulação de políticas públicas, a gestão de recursos humanos e a modernização de estruturas e processos administrativos receberam atenção, visto que as diferenças entre os estados, em termos de gestão, foram acentuadas ao longo dos anos, no âmbito das administrações públicas estaduais (VASCONCELOS, 2010, p. 6).

O cronograma de execução do PNAGE foi elaborado com base nos projetos dos estados cujas ações já tinham sido previamente aprovadas (projetos e POA's 2006 a 2012) e na programação da direção nacional do Programa que procurou adequá-los as determinações do BID e Caixa Econômica. Os recursos do financiamento

Foram repassados aos governos estaduais participantes do Programa pela Caixa Econômica Federal por meio de transferências voluntárias da união e mediante as contrapartidas (MPOG, 2013b).

Em se tratando da execução financeira dos projetos estaduais, registrou-se que a redução no número de parcelas do financiamento transferidas aos estados entre 2008 e 2009, de doze para quatro ou cinco, e a excessiva fragmentação dos recursos repassados geraram prejuízos financeiros e no tempo de execução das ações. Até o final de 2010 o total de transferências do governo federal já estava em torno de 76% do montante pactuado, enquanto a execução desse montante, em 54,12% (MPOG, 2013a; 2013c).

Na visão de Guberman e Knopp (2009), os recursos financeiros destinados à execução das ações, na primeira fase, ou seja, nos dois primeiros anos do Programa, buscaram prioritariamente sanar os problemas imediatos, a maioria deles já conhecidos, vinculados à dimensão de gestão, distribuídos nas várias ações indicadas pela gestão estadual e orientadas pelo diagnóstico. Nos anos seguintes até a sua conclusão, os investimentos seguem a mesma orientação, enfatizando-se os componentes 2,3 e 5 seguidos pelo componente 1 que se refere ao fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão.

Mesmo considerando a não obrigatoriedade por parte dos governos estaduais de atendimento aos seis componentes do Programa, a possibilidade concreta de modernizá-los com a maior parte dos recursos financeiros não reembolsáveis criou um leque amplo e diversificado de necessidades que dificilmente poderiam ser atendidas com o montante de recursos financeiros liberados no prazo estipulado para a conclusão das ações e nas condições de carência material e de pessoal com as quais foi executado, particularmente pelos estados menores e mais pobres, que já enfrentam entraves na condução das políticas públicas.

A capacitação dos servidores para atuar em programas modernizantes tornou-se indispensável, facilmente percebido mediante a observação do uso das chamadas condicionalidades presentes nos contratos de empréstimo e nas várias ferramentas técnicas utilizadas pelos bancos, os quais demandam dos usuários mais que práticas específicas de modalidades licitatórias; também influenciam a própria forma de execução dos projetos, na medida em que trazem elementos específicos para suas gestões (GUBERMAN; KNOPP; SENDIN, 2010).

De fato, o que se confirmou na primeira fase de execução do Programa foi uma atenção maior para as metas quantitativas associadas à modernização de estruturas organizacionais e processos administrativos pontuais, em detrimento dos objetivos mais qualitativos voltados ao monitoramento e avaliação para a efetividade da gestão em termos de alcance das metas dos governos estaduais. Nesse caminho Rezende (2004) argumenta que as reformas administrativas tendem a falhar pelo fato de que projetam a realização de ambiciosas mudanças em padrões de comportamento e ação altamente institucionalizados

4.2 Síntese do PNAGE nos governos estaduais de Alagoas (AL), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE)

A iniciativa de compreender e analisar o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) a partir das experiências de Alagoas (AL), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE), se deve ao fato desses estados apresentarem condições econômicas, sociais, políticas e administrativas similares evidenciadas pelas dificuldades financeiras e institucionais e nas assimetrias em relação aos estados mais ricos, de elaborar e implantar as reformas administrativas sem o apoio do governo federal.

A Tabela 1 apresenta a quantidade de ações por componente executadas pelo PNAGE nos estados de AL, RN e SE. Nota-se que de maneira geral, que os estados apresentaram equilíbrio na quantidade de ações adequando-as a gestão local e sua capacidade de execução financeira e administrativa.

Tabela 1 - Quantidade de ações por componente do PNAGE de AL, RN e SE.

Componentes UF	1	2	3	4	5	6	Total
AL	7	10	3	5	5	3	33
RN	4	9	7	4	12	2	38
SE	3	4	6	5	11	3	32
Total	14	23	16	14	28	8	819

Fonte: VASCONCELOS, 2010, p.16.

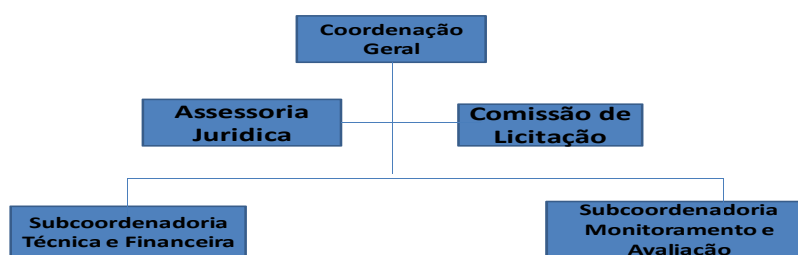
O montante de recursos destinados ao PNAGE nos estados de AL, RN e SE foram de aproximadamente Três milhões de dólares para cada estado, sendo inicialmente a sua execução prevista para o período de 2006 a 2011 e prorrogado até 2013. O PNAGE-SE, só iniciou as atividades em 2007, devido principalmente, a ausência de recursos financeiros para a contrapartida conforme exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para viabilizar o empréstimo aos governos estaduais (MPOG, 2013 b).

A execução do PNAGE-AL ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Gestão Pública (SEGESP-AL), respondendo pela execução e andamento das ações até meados de 2008. A partir do segundo semestre de 2008, o Programa passou a ser coordenado pela Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLANDE-AL), hoje SEPLAG-AL. O PNAGE-RN foi coordenado pela Secretaria Estadual de Administração e Recursos Humanos do Rio Grande do Norte (SEARH-RN) e o PNAGE-SE pela secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG-SE).

Criado por meio de Lei ordinária, que instituiu no âmbito de cada estado o PNAGE e a Unidade de Coordenação Estadual (UCE), no intuito de gerir no âmbito do estado as ações do Programa e ainda coordenar a modernização institucional e administrativa por meio de um convênio com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com recursos do BID. O programa como concebido é mais normativo e não considera as diferenças regionais no que se refere à modelo de gestão, disponibilidade de recursos materiais, humanos e financeiros para a execução das metas propostas.

O PNAGE dos estados de AL, RN e SE foi executado pela equipe das secretarias responsáveis pela coordenação do programa. A estrutura organizacional inicial procurou atender a orientação comum a todos os Estados dada pela Direção Nacional (DN-PNAGE) com base nas suas atribuições e nos componentes do Programa constantes na sua cartilha de execução elaborada pelo BID, o que em tese pretendia integrar as áreas de suporte jurídico para a licitação, técnica, econômica e financeira além do monitoramento e avaliação das metas previstas, representada no organograma da Figura 1.

Figura 1 - Organograma UCE-PNAGE



Fonte: Construção própria com base em BID, 2007, MPOG, 2006, 2010.

Diante das dificuldades dos estados de AL, RN e SE de operacionalização desta estrutura organizacional pelo reduzido número de técnicos, pela falta de capacitação para o PNAGE, além do acúmulo de atividades da secretaria e do Programa pela equipe de trabalho, buscou-se uma adequação da estrutura organizacional no sentido de torná-la mais enxuta e compatível com as condições internas de execução das ações, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 - Organograma reestruturado da UCE-PNAGE para os estados de AL, RN e SE



Fonte: Construção própria com base em BID, 2007; MPOG, 2006, 2010.

As mudanças na estrutura organizacional significaram um esforço para garantir as condições necessárias ao cumprimento das metas constantes dos projetos definidos pelo governo estadual, vinculando-se grande parte das ações à dimensão de gestão (estruturas e processos). A avaliação restringiu-se ao monitoramento e controle das ações do Programa, com o preenchimento de uma planilha de metas física e financeira denominada de SIGPNAGE. Essa planilha tornou-se o modelo de relatório tanto para a Direção Nacional (DN) quanto para as UCE's de todo país (MPOG, 2013b, 2013c).

Sobre o sistema de monitoramento e avaliação, Guberman e Knopp (2009) realizaram uma pesquisa buscando identificar percepção dos gestores estaduais do PNAGE sobre a execução do Programa nos seus primeiros dois anos,

Os autores atestaram que: 82,2% dos respondentes apontaram que este não possui uma metodologia estável e consistente e 75% não consideram que este possui ferramentas de acompanhamento contínuo do Programa e indicadores claros, relevantes, econômicos, adequados e monitoráveis e ainda 74% dos respondentes discordam que o PNAGE possui um Sistema de Monitoramento e Avaliação que permite determinar a eficiência, a eficácia, o impacto, a sustentabilidade e a relevância do Programa como um todo e de cada um de seus produtos e serviços, bem como o aprendizado e a incorporação das lições aprendidas (GUBERMAN; KNOPP, p. 17, 2009).

A partir das alterações na estrutura organizacional e dos ajustes no projeto original dos estados de AL, RN e SE, procurou-se adequar as condições de cada caso, respeitando-se a sua dinâmica, as ações do PNAGE foram executadas pela UCE's, atendendo-se aos componentes de Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas; Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos; Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos; Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação; Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de Tecnologia de Informação; Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança Institucional e os projetos selecionados por cada estado a eles vinculados. De acordo com Vasconcelos (2010),

As questões vinculadas ao processo de planejamento e formulação de políticas públicas, a gestão de recursos humanos e a modernização de estruturas e processos administrativos receberam atenção, visto que as

diferenças entre os estados, em termos de gestão, foram acentuadas ao longo dos anos, no âmbito das administrações públicas estaduais (VASCONCELOS, 2010, p. 6).

Os projetos financiados pelo PNAGE e constantes do Plano Plurianual (PPA) foram sendo priorizados para atender demandas já identificadas pelos governos estaduais de AL, RN e SE, e no geral, pelas condições similares desses estados, focaram nos eixos estratégicos de informatização, aperfeiçoamento da capacidade de formulação e implantação de políticas públicas e ainda na racionalização de processos, folha de pagamento e compras governamentais.

No caso de Alagoas registrou-se dois produtos finais que não foram concluídos com os recursos do programa, foram eles: O Fortalecimento da estrutura de Geoprocessamento do estado com aquisição de equipamentos e capacitação da equipe, com execução de 70% e o Espaço de atendimento ao cidadão que foi redesenhado, reequipado e implantado, que são os serviços de atendimento de vários órgãos, denominado de central JÁ, que começou com seis órgãos atendendo em duas unidades na cidade de Maceió, e hoje dispõem de doze órgãos em três unidades na capital e mais cinco unidades nos municípios de Arapiraca, Maribondo, Penedo, Porto Calvo e São Miguel dos Campos. O projeto foi executado em 60% com recursos do Programa e concluído em 2016 com recursos próprios do estado.

Os demais projetos conduzidos pelo PNAGE-AL foram concebidos e implantados, executados de 20 a 40% do que foi planejado entre eles o modelo de regionalização para o planejamento estadual e o plano diretor de informação para o planejamento do estado de Alagoas.

O PNAGE-RN não registrou nenhum produto final com execução plena, os projetos que mais avançaram foram: Ambientes da SEARH-RN e SEPLAN-RN e central de TI, reformados e equipados e o Modelo integrado de processos logísticos de patrimônio, frota, custos, suprimentos, compras, contratos e convênios, executados em 70% com recursos do Programa, outros projetos foram concebidos e iniciados, dentre eles o Sistema de gestão estratégica desenvolvida e implantada; Política de TI e PDTI para o biênio 2010-2011 criado e implantado; Programa de capacitação dos servidores direcionados as áreas de planejamento, segurança, TI, finanças e controle criado e implantado, e devem ser continuados pelo governo estadual com mais recursos para a sua manutenção e conclusão.

Os projetos executados pelo PNAGE-SE começaram um ano depois do início do Programa e seguiram uma dinâmica similar aos demais estados com destaque para a criação em caráter permanente da Superintendência Geral de Modernização da Gestão e do Atendimento ao Cidadão na SEPLAG-SE, que, além da responsabilidade de coordenar a execução do PNAGE-SE, assumiria o compromisso de ampliar as ações de modernização do governo e dar continuidade as ações do Programa.

Dentre os projetos executados pelo PNAGE-SE que mais avançaram, estão àqueles relacionados ao compartilhamento de experiências bem sucedidas em outros estados, o uso de soluções tecnológicas compartilhadas e disponibilizadas entre Estados. **ERP** (Enterprise Resource Planning), originário de Pernambuco e que hoje é utilizado por todos os órgãos da administração direta e indireta do estado de Sergipe e o **EXPRESSO** (sistema de webmail corporativo) originário do Paraná, atualmente usado por mais de 25.000 usuários, facilitando as comunicações institucionais no estado; Criação da Escola de Segurança Pública e a Escola de Governo do Estado de Sergipe para realizar cursos, capacitações; Modernização da gestão de processos organizacionais, administrativos, operacionais e de logística a partir das seguintes ações: implantação em novembro de 2009 do sistema **e-DOC** para tramitação eletrônica de processos e documentos nos 58 órgãos

do executivo estadual; formação de mais de 150 analistas de processo, servidores públicos, através da escola de governo; mapeamento de mais de 30 processos corporativos visando à desburocratização e a uma maior agilidade na prestação dos serviços públicos.

A elaboração e execução do PNAGE no âmbito dos governos estaduais representou o fortalecimento do CONSAD, o que ensejou o surgimento de iniciativas de cooperação entre governos estaduais, tendo como propósito a busca de ações compartilhadas que maximizaria os esforços, levando as experiências bem sucedidas para outras localidades (COSTA; LANDIM, 2007, p.3). De fato, o PNAGE se apresentou como oportunidade de modernização que acerta quando retoma as reformas administrativas direcionadas aos governos estaduais. Entretanto, o formato do programa repete os erros de outras iniciativas, é demasiadamente normativo e pouco flexível diante das desigualdades.

Pode-se afirmar que os governos estaduais de AL, RN e SE atenderam parcialmente, as demandas de gestão relacionadas à informatização e capacitação dos funcionários, isto, pela falta de condições institucionais e administrativas, além do tempo demandado pelos processos de licitação para as contratações e aquisições e pela limitação de recursos financeiros. Porém, é fato que o PNAGE lançou as bases na gestão estadual para a modernização de estruturas e processos, a qual, por ser tão importante, deveria ser internalizada pela gestão na sua cultura, com outras ações que avancem na compreensão das diferenças regionais e locais e garantam a continuidade do processo de modernização para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade.

4.2 Análise do pnage nos governos estaduais de AL, RN e SE na visão dos coordenadores

Para colaborar com a pesquisa documental foi realizada a entrevista com os coordenadores do PNAGE nos estados de AL, RN e SE. Na primeira etapa da aplicação do roteiro de entrevista com os coordenadores, procurou-se atender a dimensão de **gestão**, especificamente no que se refere à Reestruturação Organizacional e administrativa: Modernização de estruturas organizacionais e processos laborais; Implantação de sistemas de TI; Capacitação de Pessoal e Contratos e Aquisições.

O E1 registrou que *“A necessidade de diálogo político-administrativo como fundamental para que as ações do PNAGE fossem executadas com o apoio indispensável dos altos escalões da secretaria responsável e do governo... O CONSAD foi fundamental... em certa medida deu mais poder político ao secretário”*.

O E2 disse que *“algumas ações receberam maior atenção em termos de alocação de recursos, como é o caso da reestruturação das áreas de TI, carência antiga de quase todos os governos estaduais e condição imprescindível em qualquer esforço modernizante, e que no caso de Alagoas foi em parte atendida pelo Programa, com as reformas físicas, aquisição de móveis, equipamentos de TI, capacitação do corpo técnico e a implantação de Sistemas de Informação”*.

O E4 afirmou ainda que *“é fato que o PNAGE lançou as bases na gestão estadual para a modernização, a qual, por ser tão importante, deveria ser internalizada pela gestão como processo contínuo e necessário na melhoria da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos”*.

Já o E3 disse que *“Os estados são muito carentes de recursos para investir na modernização, principalmente os pequenos; só que isso muitas vezes é renegado a um plano menor face às outras prioridades, à falta de uma visão mais ampla de gestão e à descontinuidade político-administrativa”*.

O E4 afirmou que durante a execução do programa [...] *“Teve muitos altos e baixos, em muitas situações o sentimento era de não saber como agir, pela falta de experiência frente a tantas demandas... o esforço de estados menores como o nosso, foi gigantesco! Aos poucos fomos aprendendo, trocando informações com as demais UCE’s e com a DN-PNAGE... e principalmente nas redes informais de relações construídas ao longo do processo, e que foi decisiva”*.

O E1 manifestou que houve algumas mudanças em alguns processos de trabalho com o redesenho de processos laborais e a capacitação. *“[...] mas isso é apenas o começo; diminuiu a burocracia em alguns casos, mas ainda há muito por fazer... a modernização deu alguns passos no estado”*.

O E2 não concorda que tenha havido redução da burocracia: *“[...] prefiro dizer que houve melhoria em alguns processos das secretarias de Gestão Pública e do Planejamento que foram importantes para dar celeridade aos processos internos e de atendimento ao cidadão, mas diante da legislação vigente e muitas vezes do pouco interesse institucional se tem certo engessamento da gestão com muita burocracia”*.

O E4 disse que [...] *“os esforços para redesenhar alguns processos de trabalho favoreceu na diminuição da burocracia interna, foi importante, mas ainda temos muito por fazer...”*.

O E2 argumentou que *“[...] os projetos que receberam a maior fatia dos recursos do PNAGE foram os de capacitação de pessoal e reestruturação do setor de tecnologia do estado, com o redesenho de processos do setor de TI, setor de compras e de pagamentos... As ações do projeto estadual tiveram predominância em disponibilização de equipamentos”*.

O E3 disse que *“O processo de decisão do PNAGE enfrentou muitas dificuldades no início pelo desconhecimento da equipe, falta de experiência de alguns coordenadores, inclusive da DN-PNAGE, que muitas vezes tinham que analisar com mais calma as nossas demandas para assim dar as respostas adequadas”*.

O E2 afirmou que *“O PNAGE procurou realizar objetivos grandiosos e amplos, o estado ainda caminha a passos de tartaruga em relação à modernização da gestão”*. *As licitações são um problema pela demora; enfrentamos muitas dificuldades nesse sentido, além do atraso nos repasses pelos entraves burocráticos e institucionais...*

O E4 avaliou que *“Os avanços promovidos pelo Programa na gestão foram pontuais e muito importantes, mas é preciso continuidade”*.

Na dimensão de **Gestão**, percebem-se muitas convergências nas falas dos entrevistados, ressaltando-se as condições similares políticas e administrativas dos estados e a importância da modernização enquanto necessidade de superação de inúmeras dificuldades administrativas, o que expõe suas estruturas organizacionais arcaicas com processos ainda demasiadamente burocratizados.

Pode-se dizer que os preceitos da NGP ainda não foram completamente internalizados na gestão dos governos estaduais de AL, RN e SE, e que o PNAGE enquanto proposta de modernização contribui com avanços pontuais na informatização das áreas de TI, Compras e finanças, e nas redes de compartilhamento de experiências entre os estados que favorece a integração e deve ser estimulado. Entretanto, o PNAGE enquanto proposta repete os erros de iniciativas anteriores que pouco conhece o dia-a-dia desses governos, suas especificidades, mitigando as possibilidades de resultados mais efetivos, aumentando as assimetrias já existentes.

Na dimensão de **efetividade**, no que concerne especificamente à categoria efetividade no alcance das metas propostas pelo Programa: Mecanismos e instrumentos concebidos e implantados para a melhoria da Comunicação, Transparência e Monitoramento e Avaliação do PNAGE.

O **E1** destacou que “*Monitoramento e avaliação não tiveram muita atenção durante a execução do Programa; os instrumentos se resumiram praticamente à planilha de acompanhamento financeiro (SIGPNAGE) e aos encontros das UCE’s com a DN-PNAGE para identificar as dificuldades de operacionalização do Programa, atrasos nos repasses dos recursos e, conseqüentemente, nas metas definidas por cada projeto*”.

Já o **E3** afirmou que “*O Programa enfatizou mais as ações de modernização administrativa, embora, algumas ações referentes a esse assunto estivessem previstas no esboço geral do Programa*”.

O **E2** disse que “*O Programa possibilitou investimentos na elaboração e implantação do sistema de planejamento, bem como a reestruturação física e material da Ouvidoria, além da capacitação dos seus servidores*”.

O **E4** afirmou que “*[...] o Programa não se propôs a fazer isso. Para avaliar se o PNAGE gerou melhorias na qualidade da gestão seria necessário ter aplicado indicadores para medir o desempenho do Programa na ótica do usuário, mas isso não foi feito*”.

Segundo o **E1**, “*[...] de maneira geral, em alguns casos pontuais houve melhorias, como na implantação de sistemas de Tecnologia de Informação, que duplicou a capacidade de processamento do Instituto de Tecnologia de Alagoas (ITEC) com a aquisição do servidor em Blade (Storage, Rack e Servidores em Lâminas)*”. Conseqüentemente, melhorou a atuação do setor, dando celeridade e qualidade aos seus processos; porém, em outros setores da gestão estadual o Programa deu apenas o pontapé inicial.

Ainda sobre a questão, o **E2** completou que “*[...] os recursos financeiros foram necessários e vieram em boa hora, mas insuficientes, dadas as enormes carências de modernização na gestão do estado de Alagoas*”.

O **E4** afirmou que “*A preocupação da gente foi sempre de atender aos indicadores cobrados pelo BID e cumprimento das metas financeiras em relação às ações planejadas pelo estado*”.

Nas palavras do **E3**, “*alguns estados enfrentaram dificuldades na execução dos projetos, isto foi verbalizado nas reuniões das UCE’s, por problemas políticos e institucionais, de relacionamento entre as secretarias de Administração e de Planejamento, responsáveis pela coordenação e execução do Programa*”.

Os **E1** e **E2** concordaram que “*O Programa teve dois momentos de coordenação realizados por duas secretarias: a de Administração e Gestão Pública (SEGESP) e a de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLANDE), e isso gerou alguns atrasos no fluxo das ações, além da demora na liberação dos recursos em função da variação cambial e dos processos licitatórios, não tinha como pensar em outra coisa*”.

Como principais dificuldades, o **E2** destacou “*a forma como se negociou a operação de crédito e a vinculação dos projetos estaduais à variação cambial, além da excessiva demora na definição dos sistemas de gestão para execução do Programa e a vulnerabilidade no processo de manutenção das equipes estaduais (UCE’s)*”.

O **E4** disse que “*[...] tornou-se clara a incapacidade dos estados, particularmente os pequenos e mais pobres, de investirem na modernização da gestão com recursos próprios; afinal, no caso do PNAGE-SE, contamos com 67% de recursos não reembolsáveis, o que foi significativo e talvez tenha sido o principal fator para implementação do Programa*”.

O **E1** afirmou que “*[...] os dois projetos desenvolvidos pelo programa, a saber: o modelo de Plano Diretor de Tecnologias da Informação e Comunicação (PDTIC) e o modelo de regionalização para o planejamento estadual, que impactariam de forma mais duradoura e sustentável, o “modus operandi”, ainda dependem de legislação complementar*”.

O E3 disse que “[...] o PNAGE atingiu parcialmente o seu objetivo geral de melhorar a efetividade e a transparência institucional da administração pública estadual, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público”.

O E3 afirmou ainda que *“Diante das dificuldades enfrentadas em executar de forma efetiva todas as metas previstas pelo Programa, tornar-se-ia indispensável à liderança do governo federal na formulação e implantação de políticas públicas de gestão e programas governamentais, com financiamento externo, para dar continuidade às ações de modernização”*.

O E4 destacou que *“O esforço para melhorar a qualidade da gestão pública modernizando estruturas e processos é válido, mas ainda está distante de promover à redução das enormes assimetrias entre os estados e as regiões, auxiliando os governos estaduais em termos financeiros e administrativos, respeitando-se a autonomia de cada ente”*.

Sobre a dimensão de Efetividade, os projetos executados pelo PNAGE nos estados de AL, RN e SE não foram finalizados no prazo e com os recursos disponibilizados. Além das dificuldades já apresentadas, a ausência de um sistema de monitoramento e avaliação que permitisse determinar a eficiência, a eficácia, o impacto, a sustentabilidade e a relevância do Programa como um todo e de cada um de seus produtos e serviços, reforçam os argumentos apresentados na pesquisa de Guberman e Knopp (2009) nos primeiros dois anos do programa e que ao que tudo indica se mantém durante todo o período. Os relatórios finais dos estados e o relatório final da DN-PNAGE são apresentados em forma de planilha, com pouca descrição das metas executadas e não finalizadas e ausência de indicadores de medição dos resultados alcançados pelos governos estaduais.

5 CONCLUSÃO

Objetivando compreender e analisar a gestão do PNAGE, primeiro, caracterizou-se o Programa como esforço de reforma administrativa baseada nos preceitos da NGP e, segundo, analisou-se o Programa como gestão e efetividade na experiência dos estados de AL, RN e SE. Dentre as características do Programa, destacaram-se a proposta e o processo de elaboração dessa proposta envolvendo uma articulação de organizações públicas e privadas e uma sequência de etapas que vão desde pesquisa e diagnóstico até definição de estratégias e ações. Na análise da gestão do PNAGE, evidenciaram-se as dificuldades dos governos estaduais de: estruturar o Programa, não conseguindo manter uma articulação interorganizacional e, em correlato, consolidar uma estrutura organizacional adequada; e implantar o Programa, não conseguindo definir adequadamente as ações e as realizar na sua totalidade, nem realizar o monitoramento e a avaliação do próprio Programa e dos impactos de sua implantação.

A modernização tão necessária e esperada por todos, ao que parece, trilhou mais uma vez o caminho da proposição grandiosa com objetivos amplos, distante da realidade dos governos estaduais. Os avanços foram pontuais e específicos e mais de caráter incremental. Ademais, se o PNAGE se propôs a modernizar o planejamento e a gestão pública dos governos estaduais, deveria observar que o planejamento e a gestão modernos requerem ferramentas e técnicas inovadoras, que associem mudança e inovação como elos imbricados, relevantes e precisas, capazes de suprir os gestores de informações suficientes e confiáveis para corrigir ou manter os cursos de ação escolhidos.

Como continuação desse estudo, sugere-se uma análise mais aprofundada de cada uma das gestões estaduais do PNAGE, isto considerando como hipótese que o PNAGE, ao contrário do que se propôs, contribuiu para o aprofundamento das assimetrias administrativas estaduais, sendo essas assimetrias motivação e obstáculo para o Programa. Aqui se infere que os estados menos providos de recursos, a exemplo de AL, RN e SE tiveram mais dificuldade de realizar o Programa. Ao se estudar cada uma das gestões estaduais do PNAGE, inclusive nos estados menos providos de recursos, cabe analisar a eficiência, a eficácia e principalmente a efetividade interna desse Programa.

Artigo submetido para avaliação em 08/05/2017 e aceito para publicação em 15/02/2018

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L. F.. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão**. 2008. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20Gaetani.pdf> > Acesso em: 20 fev. 2015.
- ALVERGA, C. F. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54 n. 3. jul.-set. 2003.
- ANDION, C. Por uma Nova Interpretação das Mudanças de Paradigma na Administração Pública. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 10, v. 1, p. 1-19, 2012.
- ANGELIS, C. T. de. A emergência da reforma do Estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 45, jul./dez. 2015.
- 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.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEZERRA, D. M.; FERNANDES, A. S. A. A conjuntura isomórfica das reformas administrativas nos estados brasileiros. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, jul. 2013.
- BOVAIRD, Tony; LOEFFLER E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n.3.p. 313–328, 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Relatório de progresso do PNAGE**, 2013a. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/PNAGE_RELATORIO_PROGRESSO_1_2013%20(4).pdf > Acesso em: 08 nov. 2013.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Relatório final do PNAGE: Cumprimento de Objetivo Consolidado**, 2013b. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/PNAGE_RELATORIO_CUMPRIMENTO_OBJETO%20(1).pdf >. Acesso em: 14 fev. 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Quadro IV- Demonstrativo de gastos por componente do PNAGE**, 2013c. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/PNAGE_QUADROS_IV_Demonstrativo_Gastos_Componentes.pdf > Acesso em: 12 mar.2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cartilha de execução do PNAGE. **Informações Básicas sobre a UCE**. Brasília: MPOG, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.p. 75-121.

CÂMARA, R. H. **Análise comparativa entre as carreiras de pesquisa e de suporte à pesquisa na Embrapa: O enfoque da psicodinâmica**. Dissertação (Mestrado) Programa de Estudos de Pós-Graduação em Gestão Social e do Trabalho, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. (não publicado)

CAPOBIANGO, R.P.; et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE** São Paulo: v.20, n.1, p.61-78, jan./mar.2013.

COSTA, Frederico L; Da. Brasil: 200anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, set/out.2008.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de Programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 37, p. 969-92, set./out. 2003.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora UNB/ENAP, 1999.

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.

GLAZIER, J. D; POWELL, R. R. **Qualitative research in information management**. Englewood: Libraries Unlimited, 2011.

GOMES, R. C.; MARTINS, H. F. Tendências e perspectivas da administração pública no Brasil.**RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, julho, 2013.

GUBERMAN, Gustavo. ; KNOPP, Glauco. Modernizando a modernização da gestão: o que a experiência do PNAGE nos ensina. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2009, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: < <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/02/MODERNIZANDO-A-MODERNIZA%C3%87%C3%83O-DA-GEST%C3%83O-O-QUE-A-EXPERI%C3%8ANCIA-DO-PNAGE-NOS-ENSINA.pdf>> Acesso em: 21 jun. 2014.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco; SENDIN, Lília. [RE] Pensar, [RE] Agir, [INTER] Agir: a trajetória do PNAGE no Estado do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III, 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_31/a_trajetoria_do_pnage_no_estado_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2014.

HANSEN, M. B. Antecedents of Organizational Innovation: The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government. **Public Administration**, v. 89, n. 2, p. 285-306, 2011.

IMAS, Linda G. M.; RIST, Ray. **Road to results: designing and conducting effective development evaluations**. Ottawa: IPDET. 2008.

KLERING, Luis. R. PORSSE, Melody de C. S. GUADAGNIN, Luis A. **Novos caminhos da administração pública brasileira**. Análise (PUC/RS), Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

REZENDE, F. da Cunha. **Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira**. Sociologias, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 344-365, jan./jun. 2009.

_____. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

A “MODERNIZAÇÃO” INACABADA NOS GOVERNOS ESTADUAIS: ENTRAVES NA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO A MODERNIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (PNAGE) NOS ESTADOS DE ALAGOAS (AL), RIO GRANDE DO NORTE (RN) E SERGIPE (SE) EM ANÁLISE

RIBEIRO, L. M. P.; PEREIRA, J. R. BENEDICTO, G. C. As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. **ENCONTRO DA ANPAD**, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013.

SANO Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Jorge F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em questão**, Ed. Unijuí, ano 11, n. 22, p.35-61, jan./abr. 2013.

SIMIONE, Albino A. A Modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 551-570, mai./jun. 2014.

TORRES, M.D.de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VASCONCELOS, Evandro F. PNAGE: uma visão geral dos resultados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_35/pnage_uma_visao_geral_dos_resultados.pdf. Acesso em: 12 jan. 2014.