

**MODERNIZANDO A MODERNIZAÇÃO DA  
GESTÃO: O QUE A EXPERIÊNCIA DO  
PNAGE NOS ENSINA**

Gustavo Guberman  
Glauco Knopp

## **MODERNIZANDO A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO: O QUE A EXPERIÊNCIA DO PNAGE NOS ENSINA**

Gustavo Guberman  
Glauco Knopp

### **RESUMO**

Neste trabalho discutimos os resultados dos esforços de modernização da gestão pública que têm sido feitos no Brasil, a partir do seguinte questionamento: O que a experiência de modernização da gestão no Brasil pode nos ensinar? Parte-se da suposição de que é necessário modificar, modernizar a forma de se proceder à modernização da gestão. Isto porque a forma como os diversos projetos e programas com esse enfoque são concebidos e executados padecem dos mesmos males os quais pretendem exterminar, gerando a dicotômica situação de processos modernos operando em estruturas arcaicas. Para tal, analisamos a experiência do Programa Nacional de Apoio à modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). Para a coleta dos dados foi um questionário estruturado via internet (e-survey) junto a 84 pessoas, todas elas integrantes da equipe gestora do PNAGE, distribuídas nos 27 estados da Federação brasileira no qual o Programa é executado. Foram obtidas 28 respostas (1/3 da população), abrangendo todas as regiões do país. Também foi feito um levantamento e análise de diversos documentos do programa para atender aos propósitos da pesquisa. Como resultados, pode-se constatar a deficiência no Sistema de Monitoramento & Avaliação, a presença e relevância das expressões do personalismo, formalismo e patrimonialismo nas gestões dos projetos que compõem o PNAGE e as conseqüências das expressões nem sempre serão admitidas ou diretamente observáveis, mas evidenciáveis quer seja por transferência ou contradições ou lacunas. Pode-se afirmar também que as deficiências do PNAGE especificamente, os quais se crêem são espelho da realidade nacional, dizem mais respeito aos processos de elaboração e gestão do Programa do que aos seus objetivos em si. Isso carrega um pouco aquela noção da mudança da realidade por decreto. Ou seja, atentar para o caminho a ser percorrido, seus obstáculos e dificuldades, é tão (ou até mais) importante do que o destino a que se pretende chegar. Conclui-se então com a assertiva de que, caso os esforços de modernização queiram efetivamente criar mudanças profundas e duradouras, será necessário atuar fortemente no processo de modernização, mais particularmente na minoração dos efeitos negativos de algumas características arraigadas em nossa cultura administrativa.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 A NECESSIDADE DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL....	5
2.1 O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e Distrito Federal (PNAGE).....	10
3 METODOLOGIA.....	14
3.1 Delineamento da pesquisa, coleta de dados e sujeitos pesquisados, tratamento e análise dos dados.....	14
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	16
4.1 Características gerais do PNAGE Nacional.....	16
4.2 Sistema de Monitoramento e Avaliação.....	16
4.3 Desenho do Programa e estrutura institucional e política estadual.....	18
4.4 Personalismo.....	19
4.5 Burocracia e formalismo.....	21
4.6 Patrimonialismo e estabilidade político-institucional do PNAGE nos estados.....	22
4.7 Importância e foco dos produtos estaduais.....	23
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
6 REFERÊNCIAS.....	28

## 1 INTRODUÇÃO

A jornada da Administração Pública Brasileira rumo à modernização já ultrapassou sua primeira década de transcurso. Tomando-se por base a criação do MARE em 1995 e o trabalho desde então realizado nesse sentido, o Estado Brasileiro já ingressa em seu décimo quinto ano em que os esforços de modernização estão na agenda nacional.

Mesmo que seja praticamente impossível dimensionar com precisão todos os recursos materiais, humanos, monetários, entre outros, empenhados nessa jornada, bem provavelmente eles são bastante significativos. Afinal, somente o PNAGE – sobre o qual se voltará a falar mais detalhadamente – totaliza o montante de US\$ 155 milhões a serem aplicados na modernização da gestão e planejamento dos estados e Distrito Federal. Ao se juntar a ele os demais programas nacionais, os regionais, o custo do pessoal empregado nos diversos ministérios e secretarias, entre outras despesas de custeio e investimento afins, esse valor aumentará exponencialmente.

Ao se olhar retrospectivamente a todo esse esforço, algumas perguntas imediatamente emergem: o que se conseguiu até aqui? Qual caminho a tomar?

Uma rápida sondagem apresenta uma paisagem não muito animadora. Por mais que os progressos tenham sido significativos, o Estado ainda não consegue atender aos anseios da população como se espera. Tanto que, mais uma vez, o governo federal anuncia um plano de desburocratização, tal qual outras vezes já foram anunciados. Em suma, ao invés de um estado que serve à sociedade, tem-se quando muito um estado que serve aos seus próprios interesses e de sua classe de burocratas. A relevância de se ter um estado que de fato sirva à sociedade já está delineada na Constituição Federal. Lá, em seu artigo 3º, tem-se que os objetivos fundamentais do estado são:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para que esses objetivos sejam alcançados, é importante lembrar que numa sociedade concorrem diversos interesses distintos, alguns que corroboram para e outros que dificultam essa construção de sociedade justa ou a garantia do desenvolvimento.

Neste ponto, salienta-se que o Estado se apresenta como o *locus* de articulação dos diversos interesses, bem como o promotor da cooperação social na busca do interesse comum, influenciado praticamente todas as esferas das vidas das pessoas, dentre as quais o desenvolvimento (MONTEIRO, 2000; WORLD BANK, 1997).

Todavia, para que o Estado desempenhe bem esse papel, é necessário que as organizações que o compõem exerçam bem seus papéis (GUBERMAN, 2008). Em conseqüência, a Modernização da Gestão é mister para que as organizações do estado desempenhem melhor e, assim, a sociedade tenha no estado um parceiro de fato para o desenvolvimento.

É sabido que as instituições são fundamentais para a promoção do desenvolvimento (SEN, 2000), sendo o Estado uma instituição central nas sociedades contemporâneas, com o potencial de criar as condições institucionais e econômicas para o desenvolvimento nacional. Vale destacar, ainda, que a organização do Estado ou a administração pública, para cumprir o seu papel, deve ser eficiente e eficaz no fornecimento dos serviços exigidos pelos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 2008). Diante de tais considerações, tem-se questionado nos últimos anos que tipo de administração pública ou que tipo de modelagem estrutural contribui para um Estado capaz.

Ocorre que tem-se a impressão de que os resultados de modernização de gestão obtidos estão muito aquém dos esforços que foram empreendidos, levando ao questionamento central deste artigo: O que a experiência de modernização da gestão pode nos ensinar?

Parte-se da suposição de que é necessário modificar, modernizar a forma de se proceder à modernização da gestão. Isto porque a forma como os diversos projetos e programas com esse enfoque são concebidos e executados padecem dos mesmos males os quais pretendem exterminar, gerando a dicotômica situação de processos modernos operando em estruturas arcaicas.

## 2 A NECESSIDADE DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

A busca pelo aperfeiçoamento do funcionamento da máquina pública é quase tão antiga quanto a existência de um quadro profissional de funcionalismo público. Do DASP da Era Vargas ao recém anunciado PMAE – Gestão, é recorrente na história administrativa brasileira a criação e implementação de órgãos, programas e reformas que visem aprimorar o funcionamento da máquina do Estado Brasileiro.

Ocorre que, a despeito dos êxitos logrados ao longo de todo esse tempo, é nítida a sensação de que a máquina pública ainda deve muito à sociedade.

O Estado Brasileiro, em todas as suas esferas, quer seja federal, estadual ou municipal, é tido como burocrático, lento e ineficiente.

Quais são os problemas mais comuns e quais as suas conseqüências para o funcionamento do Estado?

Pode-se distinguir os problemas em dois tipos, os de natureza institucional e os de natureza técnica. Ao que pese essa diferenciação, porém, é pertinente frisar que ambos são muitas vezes, ou interdependentes, ou correlacionados, ou ainda, os de natureza técnica são conhecidos, mas não praticados, quer seja em decorrência dos problemas de natureza institucional ou por dificuldades outras (FÉLIX, 2005).

Os problemas de natureza institucional são principalmente a característica marcante e histórica da presença do formalismo, patrimonialismo e personalismo nas organizações públicas brasileiras (GUBERMAN, 2008; HOLANDA, 1995; PRATES *et* BARROS, 1997).

O formalismo refere-se à aceitação formal das regras e normas, mas distorcidas na prática social; ou ainda, à discrepância entre o comportamento e as normas (PRATES *et* BARROS, 1997).

O patrimonialismo é a forma de comportamento de um agente público baseada no particularismo, favoritismo e poder pessoal, no uso do público como se privado fosse com a finalidade de obtenção de vantagem individual (CAMPANTE, 2003; HOLANDA, 1995).

O personalismo é o fato das relações funcionais serem baseadas nas pessoais, com a busca da proximidade e do afeto nas relações (FREITAS, 1997).

Suas conseqüências para o funcionamento da administração pública são diversos, destacando-se o uso de artifícios para legitimar ações nem sempre

legítimas, atuação focada no curto-prazo, disputas de poder, fragmentação de esforços ou recursos e menor cooperação intra e inter-organizacional (GUBERMAN, 2008<sup>1</sup>).

Focando a atenção nos problemas de natureza técnica, tem-se principalmente o excesso de burocracia, a ausência de bons sistemas de Monitoramento & Avaliação, centralização, improvisado, entre outros.

Os problemas de natureza técnica resultam em outras conseqüências além das geradas pelos de natureza institucional, as quais em conjunto, enfim, têm impacto sobre o desempenho das organizações públicas, enfraquecendo suas capacidades de gerarem os resultados necessários para o desenvolvimento da sociedade.

A amplitude e profundidade dos problemas apresentados e, mais especificamente as suas conseqüências para o desempenho das organizações públicas dificilmente passariam despercebidas pela sociedade, como de fato não passam. Não somente regularmente problemas de inoperância da máquina pública recorrem às páginas dos jornais e revistas do país, mas principalmente o assunto Gestão Pública tornou-se agenda relevante nas últimas eleições estaduais e nacionais em 2006 e municipais em 2008.

O caso mais notório de atuação nessa área, o Choque de Gestão de Minas Gerais, é repetidamente tomado e citado como exemplo de intervenção de Modernização de Gestão no país. Exemplo que passou a ser emulado por diversas outras administrações estaduais e municipais.

Outros exemplos que merecem destaque são a aprovação da Carta de Brasília, firmada entre o Conselho Nacional de Secretários de Estados de Administração (CONSAD) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual recebeu o apoio do Conselho Nacional de Secretários de Estados de Planejamento (CONSEPLAN) e que delineia diretrizes e estratégias para a melhoria da gestão pública no país; além da linha de financiamento do BNDES recém estabelecida para o financiamento de projetos estaduais de melhoria da gestão pública – o PMAE – Gestão. Isso sem citar o PNAGE, ora em curso, cuja experiência poderá ser de grande utilidade para que essas diretrizes e estratégias sejam bem-sucedidas, gerando mudanças transformadoras e duradouras.

---

<sup>1</sup> As relações de causalidade e suas explicações são apresentadas e discutidas em mais detalhes neste artigo aqui referenciado.

Qual seria a razão desta última afirmação? Ao que pese os resultados obtidos até o momento no que tange à modernização da gestão pública no Brasil, o caminho a ser percorrido ainda se descortina como sendo longo. Isso não somente porque ainda há muito a fazer, mas porque o que está sendo feito padece de algumas das mesmas deficiências, incorre em alguns dos mesmos erros, contém algumas das mesmas lacunas, que a mesma gestão pública que objetivam modernizar.

Parcialmente isso pode ser explicado pelo fato de que os programas ou projetos de modernização são levados a cabo por organizações públicas, cujas estruturas nas quais se encontram caracterizam-se pelos vícios e deficiências já mencionados acima. Assim, faz-se necessário que a intervenção de modernização “se liberte” das amarras nas quais se encontra para plenamente ter êxito, até mesmo para que possa “tomar consciência” dessas amarras nas quais se encontra presa, pois tal limitação é quase sempre desconhecida. Desse quadro decorre um jogo em que o esforço de modernização atua num sentido e a estrutura sobre a qual a opera organização pública “reage” no outro (traçando paralelos às reflexões de BECK, 1997; LASH, 1997; e BECK *et al.*, 1997).

Atentar para esse “jogo” não deve significar tomá-lo por perdido, mas sim explicitar que os obstáculos para a concretização de uma gestão pública moderna extrapolam os limites das ferramentas e métodos modernos (mas cujas adequadas implementações fazem parte). Indo mais além, a consciência da existência desse antagonismo de forças pode vir a contribuir para que se adotem medidas para minimizá-los.

Conforme se colocou, isso explica parcialmente as deficiências, mas a explicação plena vai além. Vai além mesmo da dicotomia entre o conhecer mais que aplicar (FÉLIX, 2005), o que está mais relacionado à primeira parte da explicação.

Os esforços de modernização, muitas vezes, acabam por repetir os mesmos erros da administração que visam modernizar.

O mais trivial deles é iniciar o esforço de modernização a partir da adoção de soluções e não da análise exaustiva de problemas da qual deveriam ser desdobradas estratégias de ação (W.K. KELLOG, 2004). Isso resulta, muitas vezes, na simples transposição mimética e acrítica de experiências exitosas em outros contextos, ou mesmo na cópia de “panacéias gerenciais”, sem que a realidade na



qual essas soluções ou experiências foram concebidas seja efetivamente considerada.

É importante salientar que a afirmação feita no parágrafo anterior não se refere à ausência da utilização de instrumentos de análise e/ou diagnóstico, mas sim que ou eles foram empregados somente para justificar as soluções adotadas ou ficaram no nível das generalidades, ou ainda as soluções adotadas possuem uma vaga ligação com os problemas apontados no diagnóstico.

Indo mais além, isso acarreta em projetos cujos escopos são definidos em termos imprecisos, acarretando dificuldade de monitoramento, quanto mais da avaliação, pois esta pressupõe o conhecimento e o estabelecimento de relações de causalidade entre os insumos e os resultados, bem como a adoção de metodologia que permita auferir o desempenho dos projetos.

Isso leva à primeira suposição deste artigo, que enuncia (1) a deficiência ou inexistência de sistemática crível, confiável, válida, relevante e precisa de Monitoramento e Avaliação (M&A) nos projetos de modernização da gestão (critérios estes considerados essenciais para o sucesso de qualquer atividade de M&A – vide IMAS *et* RIST, 2008).

Todavia, em decorrência dos fatores institucionais já mencionados, os projetos de modernização tenderão a ser apresentados como consistentes, relevantes e prioritários, cujas sustentações dependerão da adoção de medidas formalistas que justificarão suas adoções, dependerão de relações pessoais para suas execuções e servirão a interesses particulares dos dirigentes políticos<sup>2</sup>.

Transportando o raciocínio do campo da abstração para o concreto, é interessante buscar apontar essas questões nas conseqüências para o funcionamento da administração pública apresentadas anteriormente.

Inicialmente, os projetos tenderão a ser considerados por seus formuladores e executores como legítimos, ou seja, prioritários e relevantes, mas que poderão resultar em dicotômica situação entre concepção e execução. Também provavelmente privilegiarão ações de curto prazo em detrimento de outras mais relevantes, mas cujos resultados demorariam a aparecer – o que também geraria

---

<sup>2</sup> Quanto à questão dos interesses particulares, é relevante esclarecer que a capitalização política ou o próprio progresso profissional estão aí incluídos, o que significa que os interesses extrapolam o âmbito particular privado individual, abrangendo aqueles interesses de quem o indivíduo está profissionalmente vinculado – o que, de uma certa forma, também associa-se ao interesse do indivíduo, mediante a crença de que o laço de lealdade pessoal o colocará como beneficiário indireto de qualquer progresso de concretização de interesse daquele a quem estiver vinculado.

outra dicotomia entre um projeto que se apresenta como prioritário e seus produtos que não necessariamente o são.

As disputas de poder, outra conseqüência dos fatores institucionais, estarão presentes, mais muito dificilmente será diretamente admitida ou até mesmo observável, haja vista a característica cultural brasileira de se evitar o conflito (PRATES *et* BARROS, 1997).

Finalmente, as outras conseqüências – disputas de poder, fragmentação de esforços e menor cooperação – terão impacto negativo no desempenho, será necessário justificá-las.

Isso porque, como a própria história da administração pública no Brasil ensina, não somente o êxito logrado até o momento é parcial, como também os diversos projetos e programas ora em curso no país, em todas as áreas, apresentam deficiências e lacunas explícitas, sobre os quais dificilmente pode-se tergiversar.

Assim, considerando a característica cultural brasileira de apontar a fatores externos as causas de seus problemas, eventuais problemas identificados tenderão a ser associados a fatores externos (BARBOSA, 2006; HUBERT *et* MADUREIRA, 2001), numa lógica similar àquela observada nas justificativas apresentadas para a não-aplicação de competências gerenciais adquiridas e conhecidas (FÉLIX, 2005).

Como as variáveis institucionais são aquelas tomadas como “dadas” pela estrutura na qual se opera, e para as quais a consciência de suas existências e conseqüências é pequena ou nula por parte das pessoas, essas posturas citadas nos parágrafos anteriores serão tomadas praticamente de forma “inconsciente” por parte dos gestores dos projetos. Mais ainda, eles efetivamente acreditaram nela, sem perceber eventuais ocorrências de dissonância cognitiva nas suas atitudes diárias.

O exposto, então, leva às segunda e terceira suposições, aquela sendo (2) a presença e relevância das expressões do personalismo, formalismo e patrimonialismo no desenho e gerenciamento dos projetos e esta sendo que (3) as conseqüências das expressões nem sempre serão admitidas ou diretamente observáveis, mas evidenciáveis quer seja por transferência ou contradições ou lacunas.

A fim de buscar comprovação ou refutação das suposições apresentadas nesta seção, optou-se pela realização da pesquisa apresentada na seção 3, a qual

foi centrada no PNAGE, o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e Distrito Federal – cuja apresentação é objeto da próxima seção. Antes de se passar a ela, porém, cabe o adendo de que sua escolha se deveu a dois fatores. O primeiro pela abrangência nacional do Programa, pois todas as 27 unidades da federação participam do Programa, o que dá uma abrangência verdadeiramente nacional à pesquisa e seus achados. O segundo pela facilidade dos pesquisadores em estabelecer contato com seus gestores estaduais.

## **2.1 O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e Distrito Federal (PNAGE)**

Se for considerado que a História é relevante para explicar muito do mundo em que se vive, mais especificamente, para explicar a permanência ou formação de um certo desenho institucional (MEDEIROS, 2001; NORTH, 1990; PUTNAM, 2006), então o histórico de criação e implementação do PNAGE pode ser considerado como útil para compreender seu funcionamento, fortalezas e fraquezas.

Isso principalmente pelo fato já discutido do peso que algumas variáveis institucionais têm na determinação da operação das organizações públicas no Brasil.

Este histórico remete ao ano de 1998, com o início de conversas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a tentativa de formulação de um Programa de Modernização das Administrações Estaduais, nos moldes do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros, iniciado em 1996, o qual objetivou melhorar a arrecadação tributária.

Entre o início dos contatos até a assinatura do contrato entre a União e o BID em 2006, várias ações preparatórias foram realizadas, como a criação de grupo de trabalho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para preparação do PNAGE em 2002, elaboração de diagnósticos das administrações estaduais em 2003, envio de nova Carta Consulta à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), entre outras necessárias ao início da execução do Programa, a qual teve início após as primeiras Unidades da Federação (UFs) assinarem seus respectivos Contratos de Repasse com a Caixa Econômica Federal (agente financeiro do programa), num processo que foi até 2008.

O PNAGE tem como seu objetivo o de “melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito

Federal, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público” (PNAGE, 2006). Isso dentro da filosofia do conceito de reconstrução do aparelho do Estado, norteados nos princípios da Administração Pública Gerencial e Gestão Fiscal responsável.

Para tanto, ele é composto de sete componentes, a saber:

1. fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas;
2. desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos;
3. modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos;
4. fortalecimento dos mecanismos de transparência administrativa e de comunicação;
5. modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação;
6. desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação da mudança institucional; e
7. apoio à cooperação em gestão (executado exclusivamente pelo MPOG).

Cada Unidade da Federação possui um distinto projeto estadual contendo diversos produtos alocados a alguns ou todos os seis primeiros componentes listados.

Sua forma de operação pode ser resumida nas linhas que se seguem. O Ministério do Planejamento, por intermédio da Caixa, repassa valores às UFs conforme cronograma previamente estabelecido. As UFs realizam as contratações e/ou aquisições seguindo as políticas do BID e prestam contas das parcelas recebidas, habilitando-as a receberem as parcelas futuras, conforme a regra inicialmente adotada da Instrução Normativa 01/97 e agora do Decreto 6.170/2008.

Para as contratações/aquisições, dependendo de suas características, há necessidade de obtenção de prévia não-objeção do BID. Para tal, a necessária documentação é enviada ao Banco mediante a Direção Nacional do Programa, estrutura integrante do MPOG responsável por coordenar a execução descentralizada do Programa.

O valor Global do PNAGE é de US\$ 155 milhões, sendo US\$ 93 milhões de recursos do BID e US\$ 62 milhões de Contrapartida Local das UFs e do MPOG.

Sua distribuição por Unidade da Federação é a seguinte (em US\$ milhões):

Estado	BID	Contrapartida	Total
Roraima	1,4	0,8	2,2
Amapá	1,4	0,8	2,2
Acre	1,4	0,8	2,2
Tocantins	1,7	1,1	2,8
Rondônia	1,7	1,1	2,8
Sergipe	1,7	1,1	2,8
Distrito Federal	2,3	1,3	3,6
Mato Grosso do Sul	2,3	1,3	3,6
Mato Grosso	2,3	1,3	3,6
Rio Grande do Norte	2,3	1,3	3,6
Amazonas	2,3	1,3	3,6
Alagoas	2,3	1,3	3,6
Piauí	2,3	1,3	3,6
Espírito Santo	2,8	1,7	4,5
Paraíba	2,8	1,7	4,5
Goiás	3,5	2,0	5,5
Santa Catarina	3,5	2,0	5,5
Maranhão	3,5	2,0	5,5
Pará	3,5	2,0	5,5
Ceará	4,2	2,5	6,7
Pernambuco	4,2	2,5	6,7
Paraná	5,0	3,0	8,0
Rio Grande do Sul	5,0	3,0	8,0
Bahia	6,2	3,6	9,8
Rio de Janeiro	6,2	3,6	9,8
Minas Gerais	6,2	3,6	9,8
São Paulo	6,2	3,6	9,8
<b>TOTAL<sup>3</sup></b>	<b>88,2</b>	<b>51,6</b>	<b>139,8</b>

O PNAGE tem a particularidade de envolver três atores em seu fluxo de execução (BID, MPOG e Caixa) que não estariam presentes caso se tratasse de uma iniciativa própria e exclusiva de qualquer uma das Unidades da Federação e caso fosse executado em sua totalidade com recursos próprios.

Este fato traz duas conseqüências para análise do esforço de modernização. A primeira é questão inter-organizacional nos processos de execução, pois todos os atores participam deles (sendo que dois são órgãos estatais brasileiros). Este fato é interessante, pois inclusive permitirá validar ou refutar

<sup>3</sup> A diferença entre o total aqui apresentado e o expresso no parágrafo anterior ao quadro refere-se a valores de utilização do Ministério do Planejamento (no que tange à fonte BID e parte de Contrapartida) e para utilização em imprevistos (outra parte dos recursos de Contrapartida).

algumas das suposições anteriormente apresentadas no nível da relação entre distintos órgãos públicos no Brasil (e entre eles e um organismo internacional).

A segunda é o papel ativo de um desses atores (no caso o BID) em ir além de um co-participante e/ou financiador. Isso porque como Banco Multilateral que é, as operações do BID extrapolam o âmbito financeiro de concedente de empréstimo e chegam ao exercício do papel de agente de influência estrutural (COOKE, 2004; GILBERT *et al.*, 1999; HIRSCHMANN, 1999; WADE, 2002).

Essa atuação como agente de influência estrutural é mais facilmente percebida mediante a observação do uso das chamadas condicionalidades presentes nos Contratos de Empréstimo ou demais instrumentos utilizados pelos Bancos, os quais demandam dos usuários mais que práticas específicas de modalidades licitatórias, como também influenciam a própria forma de operação dos projetos na medida em que trazem elementos específicos para suas gestões (AFONSO *et GUBERMAN*, 2007).

Ao que pese as conseqüências das funcionalidades para as execuções de projetos ou programas financiados, entre eles o PNAGE, este não é o objeto de análise deste artigo. Entretanto, a presença deles poderá contribuir para a comprovação ou refutação de alguma das suposições apresentadas, justamente pelo contraste entre sua atuação com aquele de organizações brasileiras.

Assim, passa-se agora a apresentação da metodologia utilizada, bem como a apresentação e discussão dos resultados, de forma que aquilo discutido nas seções anteriores possa ser empiricamente melhor visualizado e debatido.

### 3 METODOLOGIA

Nesta seção serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados no presente estudo para assegurar a sua cientificidade. Inicialmente é definido o tipo de pesquisa, identificados os meios utilizados para se obter os dados necessários para comprovar ou refutar as suposições dessa pesquisa e os sujeitos pesquisados e a forma como os dados coletados foram tratados. Por fim, são apresentados e discutidos os resultados da investigação.

#### 3.1 Delineamento da pesquisa, coleta de dados e sujeitos pesquisados, tratamento e análise dos dados

Esta pesquisa caracteriza-se como de natureza quantitativa, tendo sido adotada a técnica de pesquisa *survey*. Trata-se de um tipo de pesquisa no qual se faz um recorte quantitativo do objeto de estudo, através de vários instrumentos para coleta de dados, tais como questionários e entrevistas pessoais (BABBIE, 1999). A pesquisa do tipo *survey* gera medidas precisas e confiáveis que permitam análise estatística; baseia-se na seleção de uma amostra dentro de um universo pesquisado e permite generalizações dos seus resultados; mede opiniões, atitudes, preferências e comportamentos de um determinado grupo de pessoas.

No estudo em questão foi utilizado como instrumento de coleta de dados um questionário estruturado, composto por 44 afirmações que versavam sobre a região do país do respondente, as Secretarias em que o PNAGE operava no estado, tempo de trabalho no PNAGE estadual, as ferramentas e indicadores de monitoramento e avaliação do programa, traços de personalismo, patrimonialismo, formalismo e burocracia no Programa. Com o questionário buscou-se identificar a percepção dos gestores estaduais do PNAGE sobre a execução do Programa; suas questões poderiam ser respondidas pelos sujeitos da pesquisa por meio de um formulário na internet (*e-survey*).

Cada afirmativa apresentada no questionário estava associada a uma escala cujas extremidades são “Discordo” e “Concordo”, tendo como intermediários os termos “Mais discordo que concordo” e “Mais concordo que discordo”. Tal escala visa a identificar o grau de concordância dos respondentes em relação a cada afirmação.

O universo da pesquisa é composto por 84 pessoas, todas elas integrantes da equipe gestora do PNAGE, distribuídas nos 27 estados da Federação brasileira no qual o Programa é executado. O questionário foi enviado a todos os sujeitos da amostra por meio de um formulário na internet, do qual foram obtidas 28 respostas (1/3 da população), abrangendo todas as regiões do país.

Os dados de pesquisa coletados no campo foram tratados e analisados por meio da utilização de método estatístico descritivo simples, notadamente o cálculo de frequência e percentual.



## **4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **4.1 Características gerais do PNAGE Nacional**

Em relação à região do país em que era gestor do PNAGE, 28,6% dos respondentes afirmaram ser do Centro-oeste, 28,6% do Nordeste, 17,9% do Sudeste, 14,3% do Sul e 10,7% da região Norte.

Em relação ao tempo de trabalho no PNAGE no estado, 57,1% afirmaram possuir mais de três anos na função, 14,3% de dois a três anos, 10,7% de um a dois anos e 17,9% menos de um ano. Tal resultado aponta para uma relativa estabilidade institucional do Programa.

Quando perguntados sobre em quais Secretarias operam o PNAGE no estado, 50% afirmaram operar nas secretarias de Administração e Planejamento, 35,7% na Secretaria de Planejamento e Gestão e 14,3% em outras (além de Administração e/ou Planejamento).

### **4.2 Sistema de Monitoramento e Avaliação**

Em relação ao Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNAGE, têm-se os seguintes resultados:

- 82,2% dos respondentes apontaram que este não possui uma metodologia estável e consistente;
- 75% não consideram que este possui ferramentas de acompanhamento contínuo do Programa e indicadores claros, relevantes, econômicos, adequados e monitoráveis;
- 77,7% discordam que este possibilita uma visão integradora do Programa e, atualmente, funciona como um efetivo instrumento de gestão do conhecimento para seus gestores e os estados;
- 71,4% discordam que as ferramentas e indicadores de monitoramento e avaliação do PNAGE possibilitam o estabelecimento de relações causais entre as atividades, produtos e serviços do Programa e os efeitos/impactos sobre a estrutura da administração pública estadual e nacional;

- 77,7% discordam que o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNAGE possui dados confiáveis e atualizados com frequência suficiente para munir e influenciar as decisões gerenciais;
- 85,7% discordam que este permite o acompanhamento adequado dos processos, ações e recursos utilizados e revelar a performance das atividades em curso do Programa;
- 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.

Como se pode constatar, as ferramentas, indicadores e a sistemática de monitoramento e avaliação adotados pelo PNAGE são apontados pelos gestores e coordenadores estaduais como sendo deficientes e não críveis, não confiáveis, pouco válidos, pouco relevantes e imprecisos.

Considerando-se que o PNAGE baseia-se nos pressupostos da Administração Pública Gerencial, que possui como um de seus princípios a gestão por resultados, pode-se dizer que o Programa atende parcialmente tal princípio, uma vez que a relevância e a clareza dos resultados e impactos de um Programa só podem ser evidenciadas com a criação prévia de uma sistemática de monitoramento e avaliação confiável, que permita aos gestores e à sociedade auferir relações causais entre seus produtos e ações e as transformações provocadas em uma determinada estrutura e contexto.

Além disso, se o PNAGE se propõe a modernizar o planejamento e a gestão pública dos estados e do distrito federal e, partindo-se da premissa que o planejamento e a gestão modernos requerem ferramentas e técnicas relevantes e precisas, capazes de munir os gestores de informações suficientes e confiáveis para corrigir ou manter os cursos de ação, o Sistema de M&A do Programa apresenta-se como falho em seus propósitos.

Os dados acima indicam, dessa forma, que a primeira suposição dessa pesquisa – deficiência ou inexistência de sistemática crível, confiável, válida, relevante e precisa de Monitoramento e Avaliação (M&A) – pode ser considerada verificada.

### 4.3 Desenho do Programa e estrutura institucional e política estadual

Em relação ao desenho do Programa, que engloba a convergência de seus produtos e sua integração, o compartilhamento de soluções técnicas e informações entre os estados, a cooperação intergovernamental e a cooperação entre os setores das Secretarias onde o PNAGE opera nos estados, foram obtidos os seguintes resultados:

- 64,2% concordam que o PNAGE, em sua execução, pode ser considerado um Programa integrado, com produtos convergentes e interdependentes e não como um simples aglomerado de produtos;
- 78,6% afirmam que o PNAGE, tal como vem sendo executado, tem possibilitado a formação e fortalecimento de redes de informação e conhecimentos, intercâmbio de experiências e soluções técnicas, oportunidades de cooperação entre os estados envolvidos e a construção de uma verdadeira rede de governança;
- 60,7% discordam que nas Secretarias onde o PNAGE é desenvolvido no seu estado não há efetiva colaboração e integração entre os seus diversos setores que garantem a boa execução do Programa;
- 70,3% discordam que Nas Secretarias onde o PNAGE é desenvolvido em seu estado o Programa é considerado uma das prioridades estratégicas pelas lideranças de cada área.
- 60,8% dos respondentes afirmam que nas Secretarias onde o PNAGE é desenvolvido em seu estado o apoio político e institucional ao Programa é restrito;
- 60,8% discordam que o PNAGE, tal como vem sendo executado, pode ser considerado um Programa Nacional que de fato opera com base em coordenação e articulação intergovernamental;

Os resultados apresentados apontam para uma percepção positiva dos gestores e coordenadores estaduais do PNAGE quanto ao seu papel de ser um programa cujos produtos sejam interdependentes e convergentes e de promover a cooperação entre os estados por meio do compartilhamento de informações e soluções técnicas entre os gestores do Programa. Apesar das respostas apresentadas, os autores desse artigo, por terem participado do Programa, das reuniões do Colegiado Técnico Consultivo que ocorrem trimestralmente e que é

composta pelos gestores estaduais do PNAGE e membros do Ministério do Planejamento (Direção Nacional do Programa), dos diversos Grupos temáticos de Trabalho (GTs) de Comunicação e de Ações Compartilhadas, puderam constatar que tal cooperação ocorre muito mais por vias informais, ou seja, por meio das relações pessoais entre os gestores do Programa que possuem mais afinidades e vínculos afetivos do que pelas vias formais, ou seja, pelo compartilhamento de informações e soluções técnicas pelas vias dos grupos supracitados. Dessa forma, ao funcionar informalmente e com base em relações personalísticas pontuais entre os seus integrantes, não parece haver, de fato, uma “rede de governança” constituída e promovida pelo PNAGE.

É interessante notar, porém, a contradição entre a afirmação de que o PNAGE promove a cooperação entre os estados e a negação de que ele opera com base em articulação intergovernamental. Esta contradição aponta justamente para o que foi discutido na seção 2, sobre transferência e contradições. Ou seja, enquanto a palavra “estados” refere-se aos próprios, o intergovernamental encontra-se em nível mais distante e abstrato, portanto com maior probabilidade de aceitação e sinalização de problema por parte dos respondentes.

Esse tipo de contradição surge também ao se abordar a estrutura institucional e política estadual, pois os respondentes apontam que apesar de o Programa não ser considerado uma das prioridades estratégicas pelas lideranças de cada área (70,3%) e de o apoio político e institucional ao Programa ser restrito (60,8%), há, em certa medida, colaboração e integração entre os diversos setores das Secretarias onde o PNAGE é desenvolvido que garantem a execução do Programa (60,7%).

#### **4.4 Personalismo**

Em relação ao personalismo, pode-se constatar:

- 67,9% concordam que as redes de relacionamento pessoal são mais importantes que as redes formais para a obtenção de informações importantes à execução do PNAGE;
- 82,1% concordam que no PNAGE que as relações pessoais entre os membros da Direção Nacional/MP e os das UCEs fazem diferença para a solução de eventuais problemas no andamento dos processos;

- 51,8% discordam que no PNAGE que as relações pessoais entre os membros do BID e os das UCEs fazem diferença para a solução de eventuais problemas no andamento dos processos;
- 85,7% discordam que algumas questões referentes à execução do PNAGE no seu estado já foram resolvidas, junto ao BID, por vias informais, com base nas relações pessoais entre o gestor estadual do Programa e os técnicos desse órgão.
- 57,1% concordam que algumas questões referentes à execução do PNAGE no seu estado já foram resolvidas, junto à Direção Nacional/MP, por vias informais, com base nas relações pessoais entre o gestor estadual do Programa e os técnicos desse órgão;
- 35,7% concordam que alguns problemas ou dificuldades enfrentados pelo PNAGE nas Secretarias onde ele é desenvolvido em seu estado já foram solucionados com base na “camaradagem”.
- 75% concordam que quando não conseguem obter o que necessitam para o bom andamento do PNAGE no estado pelas vias formais/institucionais, recorrem às relações pessoais na Secretaria para obtê-los.
- 75% discordam que no dia a dia, para o bom andamento do Programa em meu estado, é pouco importante que os integrantes da UCE desenvolvam relações pessoais de proximidade e/ou amizade com os integrantes dos demais órgãos internos da Secretaria.

Os resultados apresentados apontam fortes traços de personalismo nas relações entre os membros do PNAGE, notadamente entre os membros das UCEs e os membros da Secretaria estadual onde o Programa opera e entre os membros das UCEs e da Direção Nacional/MP. Os traços de personalismo nas relações prevalecendo sobre as relações funcionais só não são evidentes quando das relações estabelecidas entre os membros das UCEs e os do BID. Isso pode ser explicado por dois fatores: tanto em função de haver poucos contatos pessoais entre os gestores estaduais do PNAGE e os membros do Banco quanto pelo fato de, em se tratando de um organismo multilateral, hipoteticamente haver uma cultura organizacional na qual os traços de personalismo são menos explícitos ou sua prática menos freqüente, conforme discutido na seção 2.

#### 4.5 Burocracia e formalismo

Na pesquisa foram incluídas questões que visavam a identificar traços de burocracia (no sentido negativo, “burocracismo”) – e indiretamente, Formalismo – na execução do PNAGE. Os resultados indicam a seguinte situação:

- 89,3% dos respondentes concordam que os procedimentos e normas do PNAGE muitas vezes são entraves ao seu bom funcionamento;
- 96,4% concordam que no PNAGE a preocupação com o cumprimento de procedimentos e normas é forte, mesmo quando estes não se mostram eficazes para o atendimento dos objetivos do Programa;
- 50% discordam da afirmativa “Eu consigo identificar como os procedimentos para execução do PNAGE são importantes para a consecução dos seus objetivos”;
- 85,7% afirmam que as normas e procedimentos do PNAGE são rigidamente seguidos pela UCE em seu estado;
- 70,3% concordam que nas Secretarias onde o PNAGE opera em meu estado, a rigidez burocrática torna os processos do Programa menos céleres, muitas vezes atrapalhando o seu bom andamento;
- 46,4% concordam que os procedimentos, normas e ferramentas do PNAGE não se adequam à realidade e às necessidades de modernização da gestão brasileiras.

Pelos resultados apresentados pode-se afirmar que apesar de o PNAGE ser um Programa que visa à modernização da gestão à luz dos princípios da Administração Pública Gerencial que, segundo Bresser-Pereira (2006), se opõe ao modelo burocrático de gestão e, como tal, pretende combater a burocracia na Administração Pública brasileira, sua execução destoava de sua concepção ao padecer do mesmo mal ao qual se propõe a exterminar.

As normas e procedimentos do Programa são considerados pelos gestores estaduais do PNAGE como entraves à sua execução, prejudicando a celeridade dos processos e sendo pouco eficazes para o atendimento dos objetivos de modernização da gestão pública. A rigidez burocrática do PNAGE que, em grande parte deve-se às condicionalidades impostas pelo BID, apresenta-se como uma contradição lógica existente no Programa, dado que vai na contramão dos

princípios basilares da Administração Pública Gerencial nos quais este foi concebido.

Indiretamente, essa burocracia também aponta para o Formalismo, na medida em que há aceitação formal das regras e normas. Todavia, suas práticas se limitam ao necessário para impedir o “travamento” das atividades, o que implica em prática distorcida.

O “burocracismo” reinante nas estruturas e operações das Secretarias estaduais nas quais o PNAGE é executado cria a dicotômica situação de propostas ditas “modernas” e “modernizantes” da gestão pública operando em estruturas arcaicas.

#### **4.6 Patrimonialismo e estabilidade político-institucional do PNAGE nos estados**

- 53,5% discordam que no seu estado o PNAGE é um Programa com continuidade e estabilidade ao longo dos anos, independente das mudanças de governo;
- 60,8% discordam que as mudanças de governo em seu estado em nada interferem ou nunca interferiram na mudança de equipe da UCE/PNAGE estadual.

Os resultados acima apontam que as mudanças de governo nos estados em certa medida já provocaram a descontinuidade do Programa em alguns estados ou já acarretaram em mudanças nas equipes das Unidades de Coordenação Estaduais (UCEs), acarretando instabilidade política e institucional do PNAGE. Tal situação pode ser explicada pelo comportamento patrimonialista histórica e culturalmente arraigado dos políticos brasileiros que, ao relutar em dissociar a coisa pública da privada, vale-se de suas prerrogativas e poder discricionário para “modelar” a máquina pública conforme seus interesses políticos e idiosincrasias pessoais.

Por outro lado,

- 75% discordam que há produtos que compõem o projeto estadual que mais atendem aos objetivos particulares dos proponentes ou gestores do que ao objetivo de modernização;
- 75% discordam que nas Secretarias onde o PNAGE é desenvolvido em seu estado algumas disputas de poder e interesses pessoais

atrapalham a celeridade dos processos e o desenvolvimento do Programa;

- 70,4% discordam que nas Secretarias onde o PNAGE opera há tentativas de terceiros de influenciarem os rumos do Programa.

Essa aparente contradição entre os dois grupos de assertivas desta seção segue a mesma lógica daquela discutida na seção 4.3. Como o projeto estadual está no nível nos gestores, sobre seus controles, os eventuais problemas têm suas causas transferidas para fatores externos.

É importante ressaltar que não se está imputando aos gestores os problemas que o PNAGE possa apresentar. Somente, assinalando uma característica cultural brasileira que remete à imputação de fatores externos os problemas internos – uma postura “inconsciente”. “Afim, fazemos parte desta cultura de arrumar culpados, de pôr a culpa nos outros e de não assumir a responsabilidade pelas coisas” (HUBERT *et* MADUREIRA, 2001, p. 116).

#### **4.7 Importância e foco dos produtos estaduais**

- 78,5% dos respondentes concordam que no PNAGE, os produtos que vêm sendo desenvolvidos nos Estados têm mais foco na modernização de infra-estrutura e sistemas, cujos resultados aparecem em curto prazo do que nas transformações institucionais (normas, valores, papéis, cultura) mais profundas e cujos resultados aparecem em longo prazo;
- 50% concordam que foram incluídos no projeto estadual produtos cujos resultados aparecem mais rápidos em detrimento de outros mais importantes, mas que demorariam a ter efeito;
- 42,8% concordam que no projeto do seu estado há algum produto que é réplica de experiência bem-sucedida em outro estado/município;
- 85,2% afirmaram que todos ou quase todos os produtos do PNAGE em seu estado são importantes para a modernização da gestão ou do planejamento estadual.
- 64,3% concordam que no seu estado foi realizado um diagnóstico atualizado dos reais problemas de planejamento e gestão de hoje;



- 78,6% afirmam que o projeto estadual foi elaborado partindo-se de problemas diagnosticados por método específico e chegando-se aos produtos que agora o compõem.

Os dados acima indicam que no PNAGE, em âmbito geral, os produtos que vêm sendo desenvolvidos nos Estados têm mais foco na modernização de infraestrutura e sistemas, cujos resultados aparecem em curto prazo do que nas transformações institucionais (normas, valores, papéis, cultura) mais profundas e cujos resultados aparecem em longo prazo (78,5%). Quando a mesma questão é remetida para foco mais específico, ou seja, no nível estadual, os gestores não admitem, na mesma proporção, que no estado no qual eles são responsáveis pelo Programa há produtos com foco de curto prazo, o que pode ser explicado pela característica cultural brasileira de atribuir aos problemas fatores de ordem externa, conforme já discutido. Nesse caso, parece ainda haver falta de interesse do gestor em explicitar os problemas da execução do Programa em seu estado em questões as quais este se sente, em maior ou menor grau, responsável.

Um aspecto interessante que decorre das respostas apresentadas é o fato de os gestores (85,2%) afirmarem que todos ou quase todos os produtos do PNAGE em seu estado são relevantes para a modernização da gestão, sendo que alguns deles foram priorizados por ter foco no curto prazo, em detrimento de outros mais importantes, mas que demorariam a ter efeito. É importante notar que embora estes gestores afirmem que seus projetos são importantes para a modernização da gestão, os mesmos afirmaram anteriormente não haver no PNAGE uma sistemática de monitoramento e avaliação confiável, o que não os permite, de fato, avaliar a relevância, os resultados, o impacto de seus produtos e serviços sobre a gestão pública e o planejamento estadual.

Também vale destacar que os gestores afirmam ter havido um diagnóstico atualizado<sup>4</sup> com base em método específico que revelou os problemas da gestão estadual que serviu de base para a adoção de soluções para combatê-los. Apesar de tal afirmativa, cabe fazer as seguintes indagações para investigá-las

---

<sup>4</sup> É importante salientar que o objeto aqui é um diagnóstico atualizado que aponte os problemas de hoje, não o diagnóstico original feito em 2003. Isso tem duas razões: (1) passados praticamente seis anos do diagnóstico original, por melhor que ele tenha sido, faz-se necessária a validação de sua atualidade, pois não somente mudaram governos, como também tecnologias de gestão; e (2) em 2008, em decorrência da variação cambial, foram feitas revisões nos projetos estaduais as quais, em tese, deveriam ter sido precedidas de diagnósticos atualizados, mesmo que formalmente isso não tenha sido requisito, já que se trata de passo fundamental para identificação dos problemas e proposição de soluções.

futuramente: teria esse diagnóstico ficado no nível das generalidades? Teriam sido eles, no nível das generalidades, usados apenas para justificar a adoção de panacéias gerenciais já legitimadas no âmbito da Administração Pública brasileira ou para dar ar de legitimidade e/ou escamotear os interesses políticos e pessoais seus dos proponentes na adoção de uma determinada solução?

Finalmente, com base nos resultados apresentados nas seções 4.3 a 4.7, bem como suas respectivas discussões, pode-se considerar as demais suposições – a presença e relevância das expressões do personalismo, formalismo e patrimonialismo no desenho e gerenciamento dos projetos e as conseqüências das expressões nem sempre serão admitidas ou diretamente observáveis, mas evidenciáveis quer seja por transferência ou contradições ou lacunas – como válidas.

Em linhas gerais, o que se pode sintetizar da apresentação e discussão dos resultados da pesquisa é a constatação de três tipos de "tendência". (1) Quando o objeto era o projeto estadual ou havia ligação direta com o gestor, as avaliações sobre o PNAGE tenderam a ser marcadamente positivas. (2) Quando havia uma interface entre o projeto estadual ou o gestor e a(s) Secretaria(s) envolvida(s), as avaliações tenderam entre o positivo e o negativo, apresentando as primeiras contradições assinaladas. Finalmente, (3) quando se abordou o Programa em nível marco (como o sistema de Monitoramento & Avaliação), as avaliações tenderam a ser marcadamente negativas.

De certa forma, isso mostra também como o formalismo, o patrimonialismo e o personalismo também se encontram presentes em todos os níveis da administração pública, não somente nos níveis hierárquicos mais elevados, pois as respostas apresentadas não dissociam as noções de avaliação da gestão com a avaliação do projeto, evidenciando no mínimo um patrimonialismo em sentido inverso – o de que a deficiência no projeto implicaria em deficiência no gestor, o que muitas vezes não é verdade.

Isso fica mais claramente evidenciado ao se perceber as contradições explícitas das respostas. Por exemplo, os gestores afirmam que os projetos estaduais são relevantes para a modernização. Todavia, não têm como monitorá-los ou avaliá-los, o que faz a afirmação anterior carecer de maior fundamentação. Este e outros exemplos evidenciados na pesquisa apontam para problemas estruturais na forma de se proceder a modernização.

Por fim, não somente as suposições deste artigo foram validadas, mas o quadro revelado mostra a necessidade de se perceber até que ponto o foco estritamente instrumental do PNAGE (leia-se ausência de utilização de mecanismos mais abrangentes de modernização) é um limitador para a obtenção de mudanças positivas efetivamente reais e duradouras.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAGE é um programa de importância ímpar para a modernização da gestão pública no Brasil. Pode-se afirmar isso sem risco do excesso da pretensão, pois é um projeto de abrangência nacional de fato.

Ademais, ele tem a potencialidade de que seus erros e êxitos sejam conhecidos, estudados e corrigidos ou aplicados em sua 2ª fase, a qual está prevista para iniciar em 2011. Assim, conhecê-lo bem e aprimorá-lo é uma oportunidade que não pode ser desperdiçada, sob pena de se deixar de contribuir não somente com sua própria melhoria e com a melhor aplicação de seus recursos para a modernização das administrações estaduais, mas também sob pena de se perder uma chance até mesmo rara de se conseguir conhecer a fundo a diversidade da realidade nacional nesta questão e, em conseqüência, deixar de avançar no conhecimento e prática autênticos brasileiros em modernização de gestão, em qualquer nível que seja: federal, estadual ou municipal.

Pode-se afirmar também que as deficiências do PNAGE especificamente, os quais se crêem são espelho da realidade nacional, dizem mais respeito aos processos de elaboração e gestão do Programa do que aos seus objetivos em si. Isso carrega um pouco aquela noção da mudança da realidade por decreto. Ou seja, atentar para o caminho a ser percorrido, seus obstáculos e dificuldades, é tão (ou até mais) importante do que o destino a que se pretende chegar.

Se for considerada a relevância da estrutura de incentivos para a atuação da agente público (GUBERMAN, 2008), que a medição do desempenho do PNAGE depende de um bom sistema de Monitoramento e Avaliação e que este é considerado deficiente, faz-se necessário um melhor aprofundamento no conhecimento desse e de outros sistemas de Monitoramento e Avaliação e das estruturas de incentivos geradas por eles.

Concluindo, o que a experiência do PNAGE nos ensina?

Ela nos ensina que a tarefa de modernizar a gestão pública no país ainda precisa percorrer um grande caminho para obter êxito.

Ela nos ensina que os problemas estruturais da gestão pública estão profundamente arraigados na cultura organizacional brasileira, e que se não forem corretamente abordados nos esforços de modernização, eles lograram êxitos aquém de suas potencialidades.

Enfim, ela nos ensina que **é hora de se modernizar a modernização da gestão.**

## 6 REFERÊNCIAS

AFONSO, C. W.; GUBERMAN, G. Influência dos organismos internacionais na política nacional de ensino brasileira. **Anais do III Encontro de Estudos em Estratégia**. São Paulo, 2007.

BABBIE, E. **Métodos de Pesquisa Survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. (Coleção Aprender).

BARBOSA, L. **Igualdade e meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 4. ed. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Editora, 2006. 216 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n.3, p. 391-410. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

\_\_\_\_\_. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas Editora, 2006. 314 p.

BECK, U. Autodissolução e auto-risco da sociedade industrial: o que isso significa? In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997b. 264 p.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997. 264 p.

COOKE, B. O Gerenciamento do Terceiro Mundo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 3, p. 62-75. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

FÉLIX, C. M. R. A prática de competências gerenciais no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 255-278. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

GILBERT, C.; POWELL, A.; VINES, D. Positioning the World Bank. **The Economic Journal**. v. 109. n. 459. p. F598-F633. London: RES, 1999.

GUBERMAN, G. A dinâmica social das organizações públicas como inibidora do desenvolvimento no Brasil. **Anais do III Encontro Nacional de Administração Pública e Governança**. Salvador, 2007.

HIRSCHMANN, D. Development management versus third world bureaucracies: A brief history of conflicting interests. **Development and Change**. v. 30. n. 2. p. 287-305. Oxford: Blackwell, 1999.

HUBERT. MADUREIRA, M. O brasileiro ainda não decidiu se é um gênio ou um merda. In: AGUIAR, Luiz Antônio. SOBRAL, Marisa (Org.) **Para entender o Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alegro, 2001. 367 p.

IMAS, L. G. M.; RIST, R. **Road to results**: designing and conducting effective development evaluations. Ottawa: IPDET, 2008. 801p.

LASH, S. A reflexividade e seus duplos: estrutura, estética, comunidade. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997. 264 p.

MEDEIROS, C. A. de. Instituições, Estado e mercado no processo do desenvolvimento econômico. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 5, n. 1, p. 49-76. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2001.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

PNAGE (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e Planejamento dos Estados e Distrito Federal). **Contrato de Empréstimo nº 1718/OC-BR** entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2006.

PRATES, M. A. S.; BARROS, B. T. de. O estilo brasileiro de administrar: sumário de um modelo de ação cultural brasileiro com base na gestão empresarial. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Org.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. 325 p.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 260 p.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

W.K. Kellogg Foundation. **Logic model development guide**. Battle Creek, MI. 2004. 62 p.

WADE, R. H. US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas. **Review of International Political Economy**, v. 9, n. 2, p. 215-243. London: Routledge, 2002.

---

#### **AUTORIA**

**Gustavo Guberman** – doutorando em administração pela Fundação Getúlio Vargas e mestre em gestão empresarial pela mesma escola. Atua na docência superior e atualmente é o coordenador-geral do PNAGE/RJ, membro do conselho de análises econômicas e sociais do Estado do Rio de Janeiro e do observatório da realidade organizacional.

Endereço eletrônico: gusgub@gmail.com

**Glauco Knopp** – mestre em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas. Atua na docência superior e atualmente é gestor de projetos no instituto de governança social e membro do observatório da realidade organizacional. Foi coordenador de monitoramento e avaliação do PNAGE/RJ.

Endereço eletrônico: knopp.glauco@gmail.com