



Liderando a partir
do centro

O Modelo de Gestão de Pernambuco

Martín Alessandro
Mariano Lafuente
Ray Shostak

**Banco
Interamericano de
Desenvolvimento**

Instituições para
o Desenvolvimento

Divisão de Capacidade
Institucional do Estado

NOTAS TÉCNICAS

IDB-TN-638

Abril 2014

Liderando a partir do centro

O Modelo de Gestão de Pernambuco

Martín Alessandro
Mariano Lafuente
Ray Shostak



Banco Interamericano de Desenvolvimento

2014

Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Alessandro, Martín.

Liderando a partir do centro: o modelo de gestão de Pernambuco / Martín Alessandro, Ray Shostak, Mariano Lafuente.

p. cm. — (Nota técnica do BID ; 638)

Inclui referências bibliográficas.

1. Public administration—Pernambuco (Brazil). 2. Strategic planning—Pernambuco (Brazil). I. Shostak, Ray. II. Lafuente, Mariano. III. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Capacidade Institucional do Estado. IV. Título. V. Série.

IDB-TN-638

<http://www.iadb.org>

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org.

RESUMO*

Esta Nota Técnica descreve e analisa o modelo de gestão implantado no governo do estado de Pernambuco desde 2007. Ela descreve as principais características do modelo, a forma e os motivos de sua implantação e sugere oportunidades de melhoria e institucionalização, além de abordar lições aprendidas que podem ser úteis a outros governos subnacionais que pretendam melhorar seu desempenho e alcançar resultados para seus cidadãos. A principal inovação, no caso de Pernambuco, é a integração das atividades de planejamento, orçamento, monitoramento e intervenção, por meio de um modelo liderado a partir do Núcleo Central de Governo. O governo definiu prioridades claras efetivamente acompanhadas e criou abordagens e estruturas para fazer ajustes e correções quando obstáculos estiverem prejudicando o desempenho. Foram adotadas rotinas e ferramentas técnicas que parecem estar em processo de institucionalização. Paralelamente a essas medidas, deixou-se espaço para melhorias, principalmente por meio do fortalecimento do foco do modelo em resultados e da atualização de alguns de seus principais componentes.

Códigos JEL: H10, H11

Palavras-chave: Gestão do desempenho, gestão por resultados, planejamento estratégico, monitoramento, Núcleo Central de Governo, Brasil, Pernambuco

* Martín Alessandro, Mariano Lafuente e Ray Shostak, autores desta publicação, agradecemos as valiosas contribuições de Caio Marini, Humberto Falcão Martins e Marina Lemos, bem como dos revisores externos Nick Manning (ex-Chefe da Prática de Gestão Pública, Banco Mundial), Fernando Rojas (Consultor Sênior em Gestão Pública) e Tarsila Velloso (Especialista em Gestão Pública).

SUMÁRIO

Acrônimos	iii
Sumário executivo	v
Introdução e contexto	1
1. Modelo de gestão de Pernambuco	3
1.1 Antecedentes e evolução do modelo	3
1.2 Formulação da estratégia	7
1.3 Alinhamento do orçamento	11
1.4 Monitoramento do cumprimento	13
1.5 Intervenção para alcançar as metas	16
2. Análise do modelo de gestão de Pernambuco	19
2.1. Resumo dos principais pontos fortes e oportunidades de melhoria do modelo	19
2.2. Análise geral do modelo	21
2.3. Formulação da estratégia	26
2.4. Alinhamento do orçamento	29
2.5. Monitoramento do cumprimento	30
2.6. Intervenção para alcançar as metas	32
2.7. A institucionalização do modelo de gestão	33
Referências	36
Anexo 1: Lista de entrevistados	39

ACRÔNIMOS

EGP	Escritório de Gerenciamento de Projetos
LOA	Lei Orçamentária Anual
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
NCG	Núcleo Central de Governo
PDCA	Planejar-Executar-Checar-Agir/Ajustar
PPA	Plano Plurianual
SEDMG	Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão
SEGES	Secretaria Executiva de Gestão Estratégica
SEGPR	Secretaria Executiva de Gestão por Resultados
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SEPOC	Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Captação



SUMÁRIO EXECUTIVO

O modelo de gestão implantado no estado de Pernambuco desde 2007 caracteriza-se pela integração das atividades de planejamento, orçamento, monitoramento e intervenção, com forte liderança do Núcleo Central de Governo (NCG). O modelo foi criado em resposta a três desafios principais: (i) como alcançar resultados para os cidadãos; (ii) como garantir a coesão em toda a administração e (iii) como estimular a responsabilização dos gestores públicos com os resultados do governo.

O “mapa da estratégia” para o mandato do governador é definido com insumos do programa apresentados na campanha eleitoral, com propostas dos cidadãos em seminários regionais e como contribuições das secretarias do Poder Executivo. Para o período 2012-2015, o mapa traz 12 objetivos estratégicos, cada qual com uma série de metas prioritárias. Essas metas se referem principalmente a processos e produtos gerados pelo trabalho do governo, como a conclusão de projetos de infraestrutura. Em três setores (segurança, saúde e educação), o modelo também incorpora resultados.

Cada uma das metas prioritárias contidas nos mapas da estratégia dos objetivos estratégicos tem uma correspondência direta na lei orçamentária anual; portanto, a estratégia determina a divisão de recursos de forma rigorosa. Essa integração fica a cargo da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), tanto na proposição das metas prioritárias como na definição do orçamento. No final de 2013, as 382

metas prioritárias existentes representavam 12 % do orçamento do estado (sem contar despesas recorrentes, como os salários do pessoal que trabalha nessas metas).

Essas metas prioritárias são monitoradas de perto pelas respectivas secretarias e pela SEPLAG. A cada semana, o governador preside reuniões de monitoramento com as secretarias competentes responsáveis por dois objetivos estratégicos, cobrindo todas as 12 em um período de seis semanas. Nessas reuniões orientadas por dados, a consecução das metas prioritárias é analisada, são apresentadas explicações pelos gestores responsáveis, possíveis opções para a eliminação de barreiras ao desempenho são discutidas e ajustes são decididos e documentados. Entre as reuniões, o governador e a SEPLAG podem acessar um painel de controle on-line para acompanhar o andamento das metas em tempo real.

Além disso, alguns setores e projetos especiais recebem monitoramento adicional. Em três setores (segurança, saúde e educação), foram firmados pactos de desempenho, com a definição de metas de resultados a serem alcançados pelas instituições prestadoras dos serviços que integram o governo estadual (ou seja, excluindo-se escolas e postos de saúde municipais). Quanto aos pactos, são realizadas reuniões de monitoramento mais frequentes, a fim de produzir os ajustes necessários quando o desempenho se torna insatisfatório. Em paralelo, dentro das metas prioritárias, os projetos de infraestrutura mais importantes do estado (aproximadamente 100 no final de 2013) são



monitorados por intermédio do Escritório de Gestão de Projetos (EGP), que também estabelece um acompanhamento mais intensivo.

O modelo inovador criado por Pernambuco apresenta uma série de aspectos fortes. Seu enfoque geral reúne com eficiência planejamento, orçamento, monitoramento e intervenção de forma altamente integrada. Foram estabelecidos claros objetivos e metas para todos os setores prioritários, com um sistema de acompanhamento contínuo do andamento de sua consecução. Essa dinâmica melhorou a capacidade do governo de executar projetos e gerar produtos. Também começou a incorporar e institucionalizar uma série de valiosas ferramentas e rotinas na gestão e na cultura do governo estadual.

Um contexto favorável e decisões determinantes contribuíram para a implantação do modelo. Líderes com experiência em gestão por resultados e com capacidade política para aplicar esses princípios, e em situação econômica e fiscal saudável, favoreceram a tranquila adoção do modelo. Entre os fatores determinantes para seu sucesso estão a decisão do governador de *assumir o controle* do desempenho, ao se responsabilizar pessoalmente por ele, e a criação e fortalecimento da SEPLAG para desenvolver e operar o modelo.

O modelo está pronto para ampliar seu foco em resultados e impactos para os cidadãos. O estabelecimento de uma articulação mais precisa entre melhorias na gestão interna do governo e os resultados para a sociedade contribuiria para identificar com clareza o que funciona e o que não funciona. Nesse sentido, seria importante uma articulação mais forte com

os governos municipais, cujas ações influenciam os resultados de interesse. A interação com os cidadãos, que são coprodutores de muitos dos resultados prioritários, também pode ser intensificada.

A atualização da dinâmica das reuniões de monitoramento e o aprimoramento das capacidades de planejamento e acompanhamento nas secretarias setoriais também constituem oportunidades de melhoria. O fortalecimento da abordagem de solução coletiva de problemas observado nas reuniões intensificaria seu impacto para capacitar o desempenho. Além disso, mediante o fortalecimento das capacidades das secretarias setoriais em planejar, acompanhar e eliminar obstáculos, a SEPLAG pode incorporar as boas práticas desenvolvidas nos estágios iniciais do modelo com um melhor equilíbrio de funções e responsabilidades entre o centro e os setores.

Persiste uma questão preponderante sobre a institucionalização e sustentabilidade do modelo. Tendo em vista que uma lei e outros instrumentos legais determinam sua obrigatoriedade, e que a maioria das partes interessadas em Pernambuco tem uma visão favorável do modelo, é mais provável que governos futuros deem continuidade ao modelo ou criem uma metodologia semelhante orientada por dados. Dito isso, só aí ficará claro se a cultura organizacional de fato mudou, ou se a atual liderança é o ator-chave por trás das inovações. Por meio da exploração das oportunidades de melhoria apresentadas nos parágrafos anteriores, será possível fortalecer a institucionalização do modelo em toda a administração pública do Estado.

INTRODUÇÃO E CONTEXTO

Esta Nota Técnica descreve e analisa o modelo de gestão implantado no governo do estado de Pernambuco desde 2007. Pernambuco é o sétimo estado mais populoso do país, com mais de nove milhões de habitantes em 2013.¹ Os governos estaduais são atores chaves do sistema federativo brasileiro, principalmente desde que os processos de democratização e descentralização da década de 1980 lhes concederam amplos poderes e recursos (Falleti, 2010). Aproximadamente 30 % de todos os gastos governamentais no Brasil são executados pelos governos estaduais, inclusive mais de 80 % de todas as despesas com segurança e mais de 35 % das despesas com educação e saúde (Afonso et al., 2012). Cada estado tem seu próprio governador e Assembleia Legislativa unicameral, cujas eleições são realizadas a cada quatro anos e coincidem com as eleições em nível federal. Por fim, o nível municipal de governo também é de grande importância no Brasil, uma vez que ele é responsável por aproximadamente 20 % das despesas totais do setor público. Pernambuco possui 185 municípios, que contam com suas próprias autoridades eleitas.

As inovações em Pernambuco ocorreram em um contexto que, a priori, pareceria

menos favorável a essas reformas. Ao contrário de Pernambuco, a maioria dos estados que vêm capitaneando inovações de gestão no Brasil (como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo) estão localizados no Sudeste, a região mais desenvolvida. Pernambuco situa-se no Nordeste, a mais carente das regiões brasileiras. A renda per capita das famílias pernambucanas equivale à metade da renda do Rio de Janeiro, e fica 30 % abaixo da renda de Minas Gerais.² Pernambuco ocupa a décima nona posição entre os estados brasileiros no que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ao passo que o Rio de Janeiro aparece na quarta posição e Minas Gerais, na nona.³ Os estados do Nordeste abrigam cerca de 27 % da população do país, mas apenas 13 % de seu Produto Interno Bruto (PIB) e 59 % da população em estado de extrema pobreza.⁴ Além disso, os estados do Nordeste tradicionalmente apresentavam uma capacidade de gestão menor que a de seus vizinhos do sul: “Assim como os governos estaduais de muitas regiões em situação de subdesenvolvimento crônico, os nove estados do Nordeste são célebres por seus regimes clientelistas de governo e pela consequente má qualidade da administração pública” (Tendler, 1997: 10). Os organismos

¹ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE (<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pe>, consultado em 25 de fevereiro de 2014).

² Dados do último censo realizado pelo IBGE (<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>, consultado em 28 de janeiro de 2014)

³ Dados do *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013* (<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>, consultado em 25 de fevereiro de 2014).

⁴ Dados demográficos do último censo do IBGE. Dados do PIB extraídos das Contas Regionais do Brasil do IBGE (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default.shtm>). Dados sobre pobreza extrema do Plano Brasil sem Miséria (<http://www.brasilsemiseria.gov.br/dados-e-estatisticas>). Todos os websites foram consultados em 27 de fevereiro de 2014.



internacionais apontaram a necessidade de ampliar o apoio dado aos estados nordestinos a fim de aumentar suas capacidades em suas mais recentes estratégias de parceria do país (IDB, 2012; World Bank, 2011).

O modelo adotado em Pernambuco introduziu várias inovações simultâneas na gestão do governo do estado, inclusive o fortalecimento da integração entre a definição das prioridades estratégicas, a alocação de recursos orçamentários para seu cumprimento, o monitoramento da execução e a intervenção em caso de desempenho insatisfatório, a fim de produzir ajustes e correções. A presente Nota Técnica descreve as principais características do modelo, discorre sobre a forma e os motivos de sua implantação,

e sugere oportunidades de melhoria e institucionalização, bem como discorre sobre lições aprendidas que podem ser úteis para outros governos subnacionais que pretendam melhorar seu desempenho e alcançar resultados para seus cidadãos. A primeira seção apresenta uma descrição do modelo, inclusive um breve histórico de sua formação e evolução, além de subseções sobre aspectos específicos do modelo (planejamento e formulação da estratégia; alinhamento do orçamento; monitoramento do avanço no sentido de alcançar as metas; e as intervenções e ajustes quando necessários). A segunda seção analisa os pontos fortes e oportunidades de melhoria em cada um desses aspectos, e examina possibilidades para a institucionalização do modelo.

1 MODELO DE GESTÃO DE PERNAMBUCO

1.1 Antecedentes e evolução do modelo

Eduardo Campos tomou posse como governador de Pernambuco em 1º de janeiro de 2007. Enfrentou o complexo desafio gerencial de conduzir um governo com mais de 60 servidores do alto escalão (30 secretários de gabinete e 36 diretores de empresas estatais) diretamente subordinados a ele. A equipe do governador realizou consultas preliminares junto às secretarias para definir ações prioritárias de curto e médio prazo que demandavam pequenos investimentos e poderiam melhorar a qualidade de vida da população. Foi recolhido um grande número de propostas. A diversidade de pontos de vista evidenciada nelas (em resposta ao que podem ter sido instruções excessivamente vagas) levou à constatação de que o direcionamento estratégico do governo tinha de ser fortalecido, proporcionando uma orientação mais coesa e unificada para o governo como um todo.

Além disso, a nova equipe de liderança assumiu seus cargos com a percepção de que o governo estadual não estava fazendo o suficiente para prestar os serviços dentro dos prazos e do orçamento, e que em certos

setores fundamentais (como desenvolvimento econômico, segurança, saúde e educação) os resultados estavam aquém das expectativas. Naquela época, Recife era a capital com os mais elevados índices de criminalidade em todo o Brasil, e o estado não apresentava excelência em seus indicadores socioeconômicos (o Boxe 3 da Seção 2 mostra esses indicadores com mais detalhamento). Em suma, três preocupações principais levaram à criação de uma nova abordagem gerencial com maior apoio do Núcleo Central de Governo (NCG):⁵ (i) responsabilização dos gestores; (ii) garantia de coesão em toda a administração e (iii) obtenção de resultados para os cidadãos.

Houve reformas gerenciais anteriores em Pernambuco, após aquelas introduzidas pelo governo federal de meados dos anos 1990 (Cruz, 2006), mas nenhuma delas adotou uma abordagem de conjunto do governo. Foram desenvolvidos um Plano de Modernização da Administração Pública e Reforma Institucional (1998) e um Programa de Modernização da Administração Pública de Pernambuco (PROGESTÃO, 2000-2006). O primeiro plano se

⁵ O Núcleo Central de Governo (NCG), ou Centro de Governo, refere-se à instituição ou grupo de instituições que dão apoio direto ao chefe do Executivo (neste caso, o governador) para determinadas funções importantes do governo como um todo, inclusive gestão estratégica, articulação de políticas e acompanhamento e melhoria do desempenho (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013). Essas instituições podem combinar a perspectiva geral do governo e o poder político a fim de imprimir coerência à atuação do governo, concentrando-a na consecução de suas metas prioritárias. Para tanto, elas também exigem competências e recursos técnicos expressivos com vistas a implementar processos e rotinas avançadas que favoreçam o desempenho de todo o governo. As instituições do NCG, em sua maioria, foram sempre estudadas no nível nacional de governo, mas os governos subnacionais (sobretudo no nível estadual) não raro são confrontados com desafios complexos que também exigem esse enfoque de conjunto do governo e condução centralizada.



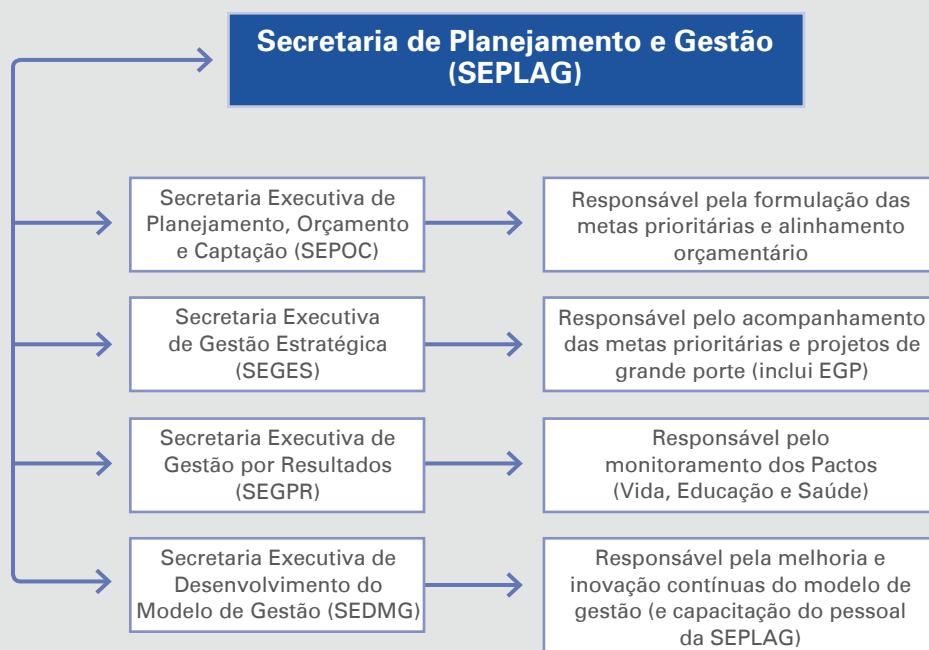
concentrou na reforma institucional (enxugamento e reestruturação da administração), informatização, reformas da gestão de recursos humanos e ajustes fiscais; o segundo levou à formulação de planos setoriais e à modernização de determinadas ferramentas de gestão (inclusive o monitoramento e avaliação do desempenho e o uso de contratos de gestão).

Detectada a necessidade de fortalecimento do NCG, uma das primeiras inovações foi a criação de uma nova Secretaria de Planejamento e Gestão, a SEPLAG (ver Boxe 1).

Essa reforma segregou responsabilidades-chave de gestão pública (principalmente a concepção e implantação do novo modelo) de tarefas mais rotineiras da administração pública, como a gestão de recursos humanos e aquisições, que foram atribuídas à nova Secretaria de Administração (SAD). O objetivo dessa separação foi permitir que os gestores da SEPLAG se concentrassem no desenvolvimento e execução do novo modelo, sem o peso das tarefas fundamentais, porém menos inovadoras, deixadas para a SAD. Paralelamente a isso, a

Boxe 1. Estrutura institucional da SEPLAG

A Secretaria de Planejamento e Gestão é um ator de peso no modelo de gestão de Pernambuco. Responsável pelo planejamento, orçamento e gestão do modelo, é formada por quatro secretarias executivas, três das quais são responsáveis por diferentes aspectos do modelo, enquanto a quarta (Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão – SEDMG) trabalha no aprimoramento do modelo em si e na capacitação do pessoal da SEPLAG por intermédio de seu Instituto de Gestão



Até 2010, o pessoal da SEPLAG não era concursado. Naquele ano, a fim de se fortalecer como instituição, a SEPLAG criou uma nova carreira para os analistas de planejamento, gestão e orçamento. Hoje, ela conta em seus quadros com cerca de 100 analistas concursados. Esses analistas também recebem capacitação contínua com um currículo básico desenvolvido pela SEDMG que foi adaptado ao conhecimento já adquirido de cada indivíduo e a suas necessidades específicas para o cargo. Os cursos têm carga horária anual total de 60 horas.

^a No momento da publicação deste estudo, a SEPLAG estava tomando providências no sentido de dobrar seu quadro. Prevvia-se que essa expansão ampliaria o modelo do Pacto para outros setores e aumentasse o foco nos resultados de acompanhamento (um próximo passo determinante para o modelo, conforme foi abordado na Seção 2).

Fonte: Explicação do autor extraída do website da SEPLAG.

Boxe 2. Modelos de gestão orientados por dados

O modelo de gestão de Pernambuco apresenta muitas das características fundamentais de modelos de gestão orientados por dados, o que alguns chamam de programas "PerformanceStat". No nível estadual de governo, dois exemplos dos Estados Unidos têm importância especial: StateStat (Maryland) e Results Washington (ver <http://www.statestat.maryland.gov/> e <http://www.results.wa.gov>). Esses modelos "empregam reuniões regulares entre o chefe do poder executivo (chefe, diretor, prefeito ou governador) e diretores de agências nas quais dados de desempenho são usados para analisar o desempenho de cada agência, fixar objetivos de desempenho e responsabilidade por esses objetivos, e acompanhamento dos cronogramas para assegurar a consecução desses objetivos" (Thornburgh, Kingsley e Rando, 2010). Embora as avaliações de desempenho sejam uma ferramenta muito utilizada pelos gestores, esses modelos são "diferenciados pela frequência e regularidade de suas reuniões, foco nos mais recentes indicadores de desempenho e formato um pouco estruturado" (Hatry e Davies, 2011). Esses atributos estão presentes no modelo de Pernambuco.

Fonte: Explicação do autor.

colocação de planejamento e orçamento na mesma "casa" (conexão existente no nível federal e em vários estados brasileiros) facilitaria o alinhamento dessas funções. Segundo essa revisão do ordenamento institucional, a Secretaria de Fazenda trata do fluxo de caixa (principalmente das receitas), mas o planejamento e execução do orçamento no médio prazo fazem parte da missão da SEPLAG.

O governador encomendou a formulação do modelo a um grupo de confiança de oito membros que viriam a se integrar à equipe da SEPLAG. Esses consultores, com experiência em outros órgãos do governo de Pernambuco (como a Secretaria de Fazenda e o Tribunal de Contas), empresas estatais (como a Petrobras), e consultorias privadas trabalharam durante quatro meses na criação do que viria a se tornar o "Modelo Integrado de Gestão" de Pernambuco.⁶ Tendo experiência com modelos de gestão orientados por dados (ver Boxe 2), eles estudaram minuciosamente as inovações dos estados mais avançados no Brasil. Formularam então uma proposta com as características de um novo modelo de gestão e encaminharam-na ao governador. Ele a aceitou e instruiu seu chefe de gabinete, comunicando-lhe que, a partir de então, organizaria sua agenda seguindo esse modelo: estavam extintas as reuniões bilaterais com cada um dos 66 altos gestores estaduais.

A integração de funções que muitas vezes englobam uma série de secretarias ou setores foi uma inovação fundamental na abordagem adotada em Pernambuco. A SEPLAG desempenharia um papel fundamental na integração das diferentes etapas do ciclo de políticas, conforme definido pelo novo modelo. Elas envolvem planejamento das prioridades do governo (inclusive a participação da sociedade); alinhamento de recursos orçamentários com essas prioridades; monitoramento da execução e cumprimento das metas prioritárias; e intervenção em caso de necessidade de ajustes. Esse conceito é adaptado a partir do conceito de PDCA (Planejar-Executar-Checar-Agir/Ajustar) (Governo do Estado de Pernambuco, 2013a), no qual a última fase constitui a base para uma nova rodada do ciclo. O papel da SEPLAG foi preponderante em cada uma dessas etapas.

O ciclo começa com as contribuições da sociedade relativas à definição de prioridades coletadas em seminários participativos regionais, a partir do Programa apresentado na campanha eleitoral. A partir dessas ideias gerais, a SEPLAG trabalha com as Secretarias no sentido de elaborar uma proposta de objetivos estratégicos e metas prioritárias para recomendar ao governador. O governador, por sua vez, toma as decisões finais. Assim, há um duplo movimento: o recebimento de ideias da sociedade

⁶ O modelo viria a ser formalizado mais adiante pela Lei 141, da Assembleia Legislativa do estado, em 2009 (Governo do Estado de Pernambuco, 2009).



“de fora para dentro”, e a definição de prioridades “de cima para baixo” por parte do governador (com a assistência técnica da SEPLAG) em consulta com as Secretarias. O “mapa da estratégia” 2008-2011 contemplava 10 objetivos estratégicos e 446 metas prioritárias, ao passo que o mapa 2012-2015 continha 12 objetivos e 750 metas prioritárias das quais 382 ainda estavam sendo monitoradas no final de 2013.⁷ Para cada meta, são definidas as trajetórias de implantação (inclusive marcos, prazos, órgãos e gestores responsáveis) para, em seguida, acompanhar eventuais desvios dessas trajetórias que suscitariam preocupação e ajustes imediatos.

A seleção das prioridades vem acompanhada da dotação orçamentária para cada uma delas. Pernambuco usa um quadro de orçamento por programas, com dotações que correspondem a linhas de produtos, em vez de categorias de insumos. A SEPLAG repassa com o governador as prioridades e o orçamento com base em uma análise de cenários fiscais prováveis para os anos seguintes (principalmente a disponibilidade de recursos) e em dados de anos anteriores acerca dos custos previstos de diferentes projetos. Esse trabalho foi facilitado em 2008 com a plena adoção de um sistema de gestão financeira integrado desenvolvido internamente (eFisco) que insere todos os dados relevantes em um aplicativo de inteligência de negócios de baixo custo (Qlikview) que possibilita a extração e combinação de informações variadas sobre o orçamento do Estado de forma rápida e acessível (cenários fiscais, execuções orçamentárias correntes, cumprimento de metas, etc.). As 382 prioridades acompanhadas desde o final de 2013 representavam aproximadamente

12 % do orçamento total do Estado (esse valor não inclui custos com pessoal – ou, como exemplo, os salários dos professores e policiais que trabalham para a consecução dos objetivos –, mas sim investimentos e repasses diretos).

Em seguida, a SEPLAG e as secretarias responsáveis pelos objetivos estratégicos acompanham de perto o andamento dos resultados relativos às prioridades. A SEPLAG monitora dois tipos de indicadores. Para a maioria das prioridades, cuja ênfase se dá na execução física e financeira de projetos, iniciativas e obras, os indicadores são internos à atividade do governo. Trata-se de indicadores de processo (por exemplo, realização do processo de licitação) ou indicadores de produtos (por exemplo, a conclusão da construção de uma rodovia). Porém, para algumas áreas, indicadores de resultados, que refletem transformações na realidade social, também são acompanhados.⁸ Originalmente, indicadores de resultado eram acompanhados, na atividade de monitoramento, apenas para a segurança pública (ou seja, taxas de homicídios e crimes violentos) mas, em 2011, esse acompanhamento foi ampliado para a saúde (ou seja, taxas de mortalidade por causas evitáveis) e educação (ou seja, rendimento dos alunos). Outros indicadores de resultados (como índices de emprego, pobreza e desigualdade) fazem parte do “Relatório Anual de Ação do Governo” (Instituto Gestão PE–SEPLAG, 2014), mas não são monitorados nas reuniões de acompanhamento.⁹

Além do monitoramento realizado pelos setores e pela SEPLAG, o avanço na execução das prioridades é analisado em reuniões de monitoramento orientadas por dados,

⁷ O mapa de estratégia 2012-2015 foi elaborado para o segundo mandato do governador, após sua reeleição com 82 % dos votos (a mais expressiva maioria em qualquer estado do país) em outubro de 2010. O número de metas varia de um ano para outro, já que alguns são atingidos, outros são modificados e outros, ainda, são cancelados.

⁸ Os indicadores de *processo* mensuram a realização de determinadas atividades do governo, ao passo que os indicadores de produtos mensuram os produtos diretos dessas atividades. Os indicadores de resultados mensuram as mudanças que esses produtos geram no nível social.

⁹ Um grupo de 77 indicadores de processos, produtos e resultados também é publicado anualmente pela SEPLAG (Instituto Gestão PE–SEPLAG, 2014). Esses indicadores são utilizados como um breve resumo da situação de cada um dos objetivos estratégicos. Como uma informação ainda mais sintética, a publicação inclui um “Indicador Pernambuco”, que combina indicadores de resultados em seis setores (segurança, educação, saúde, economia, infraestrutura e desigualdade) com o intuito de avaliar a evolução da posição relativa do estado em comparação com outros estados.

geralmente presididas pelo governador. Cada reunião trata de uma das áreas de intervenção prioritizadas ou “objetivos estratégicos”, com a presença dos secretários e outras autoridades competentes. A cada semana, dois dos 12 objetivos estratégicos são analisados, de tal modo que de seis em seis semanas cada um deles é tratado em uma reunião. Nessas reuniões, é analisada a consecução de cada uma das metas integrantes dos objetivos estratégicos, são apresentadas explicações, possíveis opções para a eliminação de barreiras ao desempenho são discutidas e ajustes são decididos. Os ajustamentos decididos nas reuniões podem dar início a uma nova rodada de acompanhamento, com a definição de novas metas ou prazos. Três setores são alvo de monitoramento adicional: a área de segurança é tema de reuniões semanais, presididas pela SEPLAG, e a saúde e a educação são abordadas em reuniões mensais, presididas pelos respectivos secretários setoriais. Especificamente para esses Objetivos Estratégicos, além do acompanhamento da execução das metas prioritárias, os indicadores de processo, produto e resultado são analisados, ao nível estadual e em recortes regionais.

Além das reuniões, o governador tem acesso a um painel de controle, gerido pela SEPLAG, que lhe permite acompanhar as prioridades em tempo real. (Essa ferramenta não está disponível para os indicadores de resultados nas áreas de segurança, saúde e educação.) Em 2013, essa ferramenta *on-line* substituiu a ferramenta de monitoramento anterior, que era uma planilha básica atualizada periodicamente por analistas da SEPLAG. O painel de controle oferece não apenas informações mais completas (situação de cada prioridade,

juntamente com informações sobre o respectivo responsável técnico, descrições dos projetos, medidas corretivas adotadas nas sessões de monitoramento, execução orçamentária e fotos da conclusão das obras), mas também permite ao governador monitorar o andamento das prioridades em tempo real, um poderoso incentivo para manter o foco dos setores em seu cumprimento.

Quando marcos e metas deixam de ser alcançados, a SEPLAG intervém para averiguar o que está dificultando o avanço e fazer ajustes para solucionar os obstáculos. Essas intervenções podem incluir o fornecimento de ferramentas de gestão aos setores, com colaboração entre os analistas da SEPLAG e as equipes das secretarias. Para as áreas de segurança, saúde e educação, foram estruturados Núcleos de Gestão por Resultados formados por analistas da SEPLAG atuando nessas Secretarias. Não obstante, os ajustes tendem a envolver a alocação de recursos adicionais ou a prorrogação dos prazos para a conclusão de projetos.

Em termos gerais, apesar de consolidar esforços de reforma anteriores nos níveis federal e estadual, o modelo de gestão adotado em 2007 introduziu importantes inovações na forma de atuação do governo do estado de Pernambuco. O modelo foi atualizado e aprimorado ao longo dos anos desde então, mas seus principais componentes foram definidos em sua formulação original. As próximas subseções apresentam uma descrição mais detalhada de cada um dos principais aspectos do modelo: (1.2) formulação da estratégia; (1.3) alinhamento do orçamento; (1.4) monitoramento do cumprimento e (1.5) intervenção para o alcance das metas.

1.2 Formulação da estratégia

No novo modelo, a formulação da estratégia do governo baseia-se no programa governamental, nas contribuições da sociedade em seminários regionais, nas propostas feitas pelas secretarias e na identificação das metas prioritárias pela

SEPLAG. O programa de governo oferece uma orientação geral sobre as políticas a ser adotadas durante o mandato do governador, com definição de áreas estratégicas e linhas de ação a partir de uma avaliação da situação existente.



Quadro 1. Características dos seminários regionais de 2007 e 2011

2007	2011
Realizado em 12 regiões	Realizado em 12 regiões
Propostas discutidas em sessões plenárias	Salas temáticas e sessões plenárias
5.207 participantes	13.498 participantes
2.600 propostas apresentadas	26.147 propostas apresentadas

Fonte: Governo do Estado de Pernambuco (2013a).

Uma característica fundamental do modelo é a consulta à sociedade no início do governo. Em junho de 2007, 12 seminários regionais foram realizados, um em cada uma das regiões do estado. Os participantes expuseram o que consideravam ser os principais problemas de sua região e propuseram medidas corretivas. Além disso, foram distribuídos livretos de pesquisa de opinião e satisfação dos cidadãos com os serviços prestados pelo estado.

Assim como muitos aspectos do modelo, a realização dos seminários regionais melhorou ao longo do tempo. Em sua versão de 2007, o governador abriu a sessão plenária da manhã com uma exposição das ideias e propostas do governo para a região, com base no programa de governo apresentado durante a campanha eleitoral. No período da tarde, o vice-governador presidiu o seminário, a palavra foi aberta para discussões em plenário. Em 2011, com o intuito de maximizar as contribuições dos cidadãos, os seminários (que, mais uma vez, tiveram a duração de um dia) assumiram um formato diferente. Na sessão da manhã, os participantes se dividiram em salas diferentes para discutir questões de vários temas (educação, saúde, infraestrutura, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico e segurança), em reuniões presididas pelos respectivos secretários. Na parte da tarde, os secretários apresentaram um resumo das discussões e acordos para uma sessão plenária, presidida pelo governador. Seguiram-se novas discussões.

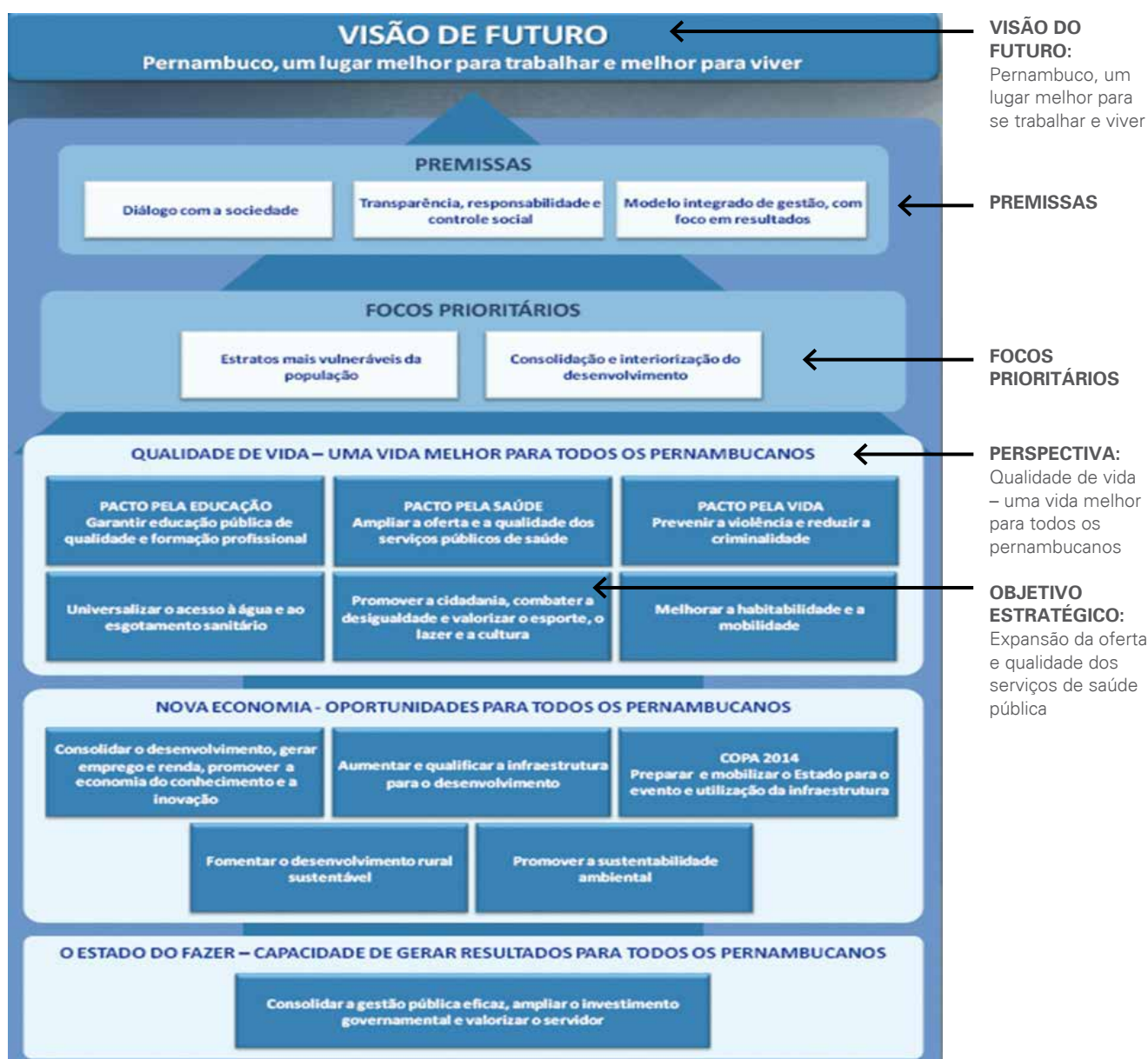
A participação nos seminários aumentou entre 2007 e 2011, assim como o número de

propostas apresentadas. O Quadro 1 mostra um panorama da evolução dos seminários.

Após os seminários, as contribuições apresentadas pelos cidadãos foram consolidadas em um banco de dados unificado para nortear as metas prioritárias. O banco de dados agrupou as propostas de acordo com sua semelhança, excluindo repetições e aquelas que estavam fora da alçada do estado (por exemplo, questões da jurisdição do governo federal ou dos municípios). Para selecionar as prioridades, a SEPLAG considerou duas variáveis principais: frequência (quantas vezes uma proposta foi apresentada) e alinhamento com o programa do governo. Ambos os fatores foram levados em consideração na definição das metas prioritárias.

O governo procurou montar uma agenda estratégica abrangente, com uma perspectiva centralizada que incorporasse as expectativas das partes interessadas (coletadas nos seminários e em consulta às secretarias), num horizonte temporal de médio prazo, que pudessem proporcionar orientação para toda a administração. O novo arranjo institucional foi conduzido diretamente pelo governador, com o apoio técnico e coordenação da SEPLAG. Em cada mandato, foram pactuados entre o governador e seus secretários “mapas da estratégia” de quatro anos (ver Figura 1). Em uma visão de futuro que apresenta o patamar perene e sustentável da realidade socioeconômica que o Estado pretende alcançar, dentro de três pilares gerais (chamados de “perspectivas”), foi definido um conjunto de objetivos estratégicos (10 em 2007; 12 em

Figura 1. Mapa da estratégia de Pernambuco para 2012–2015



Fonte: Governo do Estado de Pernambuco (2013a).

2011).¹⁰ Esses objetivos são fruto de um duplo movimento: após o recebimento das contribuições da sociedade civil “de fora para dentro”, um segundo movimento (com um enfoque “de cima para baixo”) definiu esses objetivos a proposta da SEPLAG e validados e pactuados pelo governador e seu secretariado, significando resultados a serem alcançados em

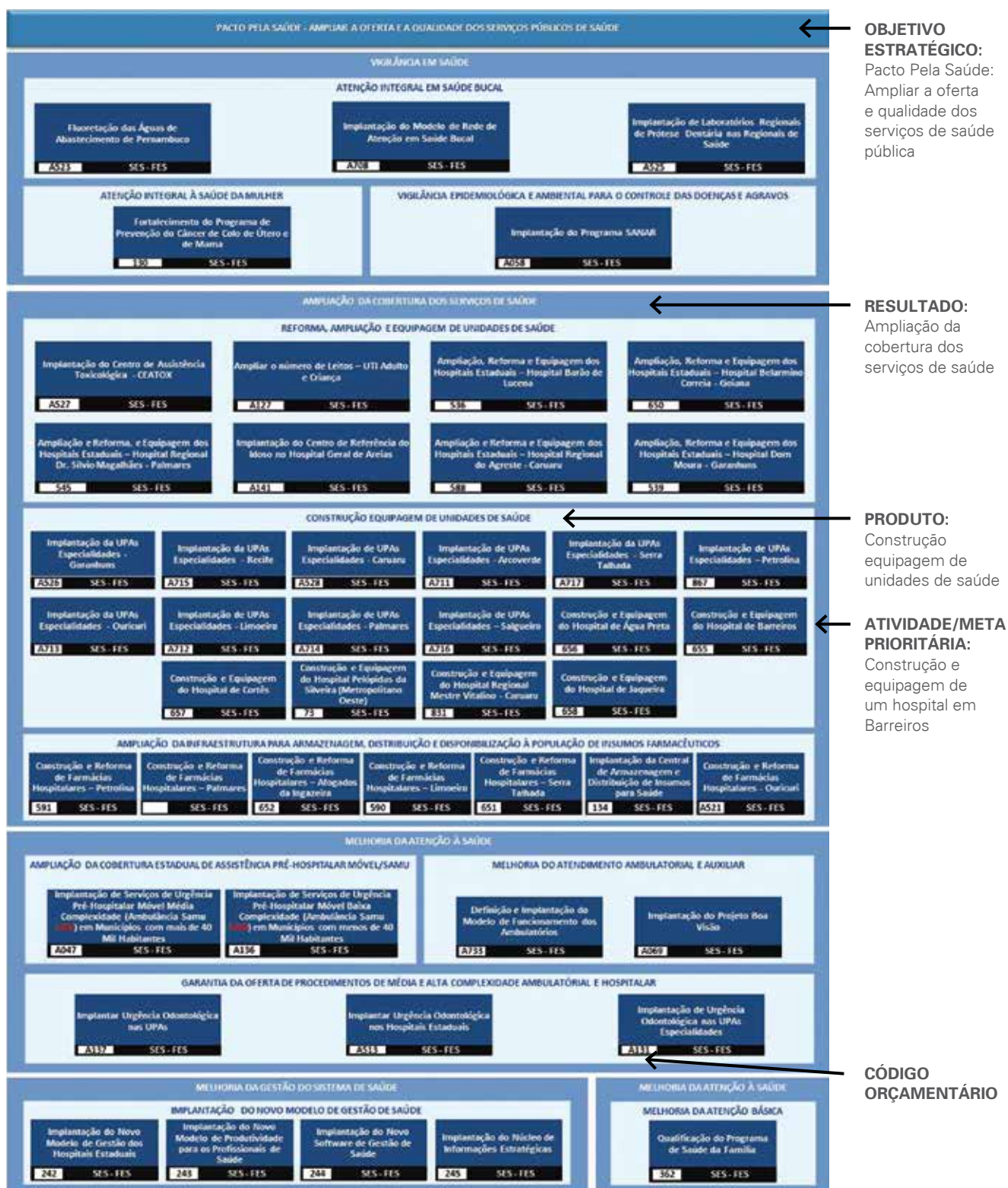
áreas prioritárias de atuação do governo.

Cada objetivo estratégico possui um mapa da estratégia próprio, que se desdobra em elementos mais específicos: resultados, produtos e atividades (ver Figura 2). Esses elementos específicos seguem a arquitetura do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (programa, ação e subação), permitindo o

¹⁰ O mapa da estratégia também prevê três “premissas” que norteiam todas as ações do estado durante a execução de suas ações (diálogo com a sociedade; transparência, responsabilidade e controle social; e modelo de gestão integrada, com foco em resultados) e dois “focos prioritários”, os alvos principais da atuação do estado (as camadas mais vulneráveis da população e a consolidação do desenvolvimento no interior do estado). Eles não se traduzem em elementos mais específicos no mapa. No entanto, deve-se observar a referência ao modelo de gestão como premissa para a execução da estratégia.



Figura 2. Mapa da estratégia do objetivo estratégico da saúde



Fonte: Governo do Estado de Pernambuco (2013a).

alinhamento programático. Na Figura 2, o mapa da estratégia referente ao objetivo da saúde, um dos resultados previstos é a “ampliação da cobertura dos serviços de saúde”, que, por sua vez, poderá ser alcançado com a entrega de alguns produtos, tais como “construção de equipamentos de unidades de saúde” ou a “reforma, ampliação e equipagem das unidades de saúde”. Porém, os elementos essenciais aqui são as atividades, constituindo as “metas prioritárias” que o modelo acompanha e gerencia. Esses são os projetos específicos (como a construção de um hospital em uma determinada região) que recebem dotações orçamentárias e são monitorados pela SEPLAG.¹¹ Portanto, a maioria das metas prioritárias referem-se a processos e produtos internos do governo, e não a resultados ou impactos sociais (ver subseção 1.4, sobre monitoramento), muito embora em segurança, saúde e educação o modelo também inclua os resultados.

A discussão e pactuação anual das metas prioritárias é um processo conduzido pelo

1.3 Alinhamento do orçamento

O alinhamento do orçamento em torno da estratégia ocorre tanto durante a formulação da estratégia como durante sua execução e monitoramento. Durante a formulação, a criação do mapa da estratégia de cada objetivo estratégico possui uma correspondência na estrutura orçamentária. A Figura 3 mostra o vínculo de cada uma das categorias do mapa a uma categoria semelhante na Lei Orçamentária Anual (LOA). Em particular, as atividades ou metas prioritárias contidas no mapa correspondem a uma “subação” na LOA. No orçamento, as informações de cada meta prioritária com seus recursos alocados podem ser encontradas por meio de uma “célula orçamentária”. Essa conexão é facilitada porque

NCG e presidido pelo próprio governador. Com base na avaliação da situação do estado, realizada a partir da leitura dos indicadores, nas prioridades já elencadas no Programa de Governo, nas ações de governo ainda em curso e na consulta às secretarias de estado, a SEPLAG elabora propostas preliminares de metas prioritárias, desafiadoras porém viáveis, alinhadas com a estratégia global e com o espaço fiscal do governo, consolidadas no Mapa da Estratégia de cada Objetivo Estratégico. Essa proposta inicial é debatida, ajustada e pactuada pelo governador com os secretários envolvidos em cada Objetivo Estratégico.

Como mostra a Figura 2, cada meta prioritária é atrelada a um código orçamentário. Assim, a formulação das prioridades é imediatamente integrada à alocação de recursos, já que cada meta tem uma correspondência clara no orçamento. Esse alinhamento entre o plano e o orçamento é o tema da próxima subseção.

a SEPLAG tem responsabilidades na formulação das metas prioritárias e no planejamento das dotações orçamentárias. A elaboração do orçamento para o ano seguinte começa no início do ano civil anterior, ou mesmo antes. O planejamento orçamentário para 2015, por exemplo, começou no final de 2013, após a definição das metas prioritárias.

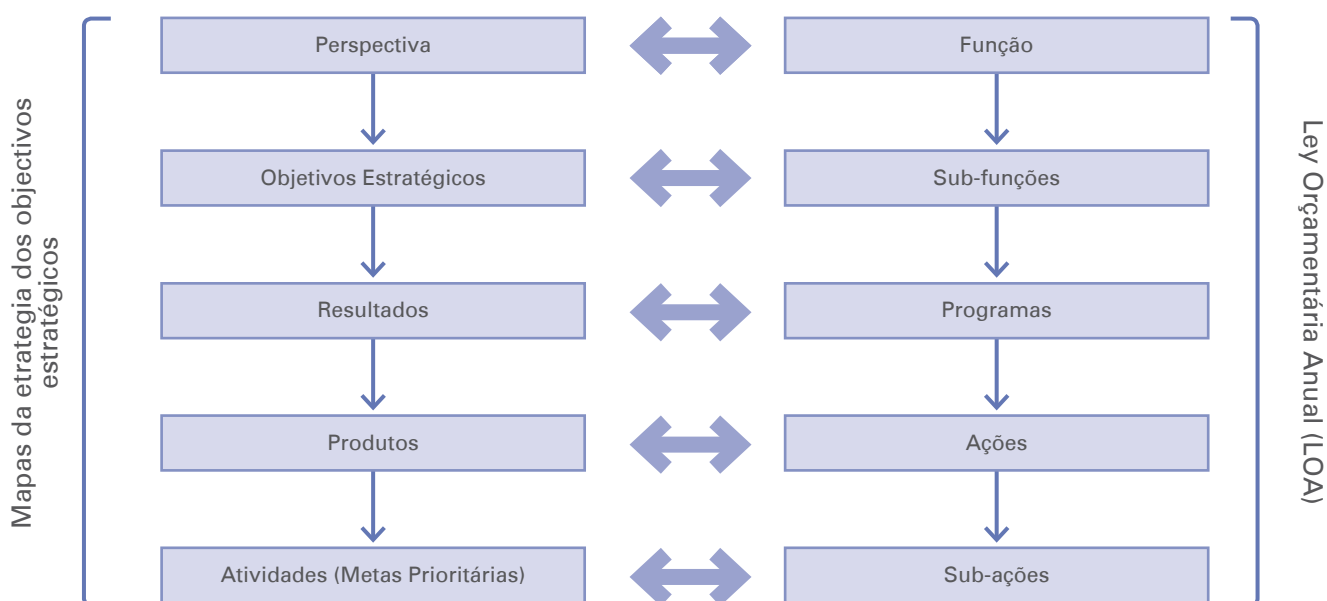
O alinhamento do orçamento com o plano durante a execução ocorre ao longo das reuniões de monitoramento de desempenho.¹² As metas financeiras (comparação entre orçamento previsto e orçamento executado) de cada meta prioritária são avaliadas, juntamente com a identificação de todos os obstáculos à conclusão tempestiva do projeto. Ademais, a

¹¹ Embora os objetivos estratégicos envolvam várias secretarias, cada uma das metas prioritárias integrantes de cada objetivo estratégico é de responsabilidade de um único órgão. Assim, o trabalho interssetorial é nesse sentido limitado.

¹² Há também um momento inicial de realinhamento no início do ano, em que são feitos ajustes no orçamento elaborado e aprovado no ano anterior.



Figura 3. Correspondência entre os mapas da estratégias (planejamento) e a LOA (orçamento)



Fonte: Explicação do autor com base em dados da SEPLAG.

combinação do monitoramento físico e financeiro dos projetos nessas reuniões permite a detecção de discrepâncias: por exemplo, uma meta prioritária com baixa execução física mas alta execução financeira requer um exame mais minucioso (e o mesmo ocorre no caso de uma execução física elevada com execução orçamentária baixa). A estrutura do orçamento não contempla incentivos financeiros para as secretarias (como o uso discricionário de recursos adicionais) para o cumprimento das metas.

As reuniões também oferecem oportunidade para ajustar as metas prioritárias, como, por exemplo, pela repactuação do prazo, cancelamento ou, em casos excepcionais, proposta de novas metas. Essas mudanças implicam realocações das dotações iniciais do orçamento. Nesse sentido, e como uma forma de promover um planejamento mais preciso, a SEPLAG fez uma modificação estrutural nos procedimentos de alteração do orçamento: enquanto antes os remanejamentos orçamentários ocorriam diariamente e com pouca ou nenhuma ligação com a estratégia do governo, atualmente há quatro ciclos ordinários de alterações orçamentárias. Isso permite que a SEPLAG controle o processo do NCG e assegure que essas alterações satisfaçam necessidades reais para a

realização das metas prioritárias. Essa medida gerou uma redução no número total de remanejamentos, de aproximadamente 2.000 em 2011 para 1.131 em 2013.

O uso da tecnologia também fortaleceu a capacidade de tomada de decisões orçamentárias sólidas ante as prioridades e a situação fiscal geral. O software QlikView, aplicativo de Business Intelligence para o gerenciamento dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e-Fisco, permite a análise de cenários fiscais alternativos para os anos seguintes, produzindo simulações e projeções que permitem aos tomadores de decisão considerar opções realistas para o financiamento das metas prioritárias (que, na maioria dos casos, necessitam de financiamento superior a um ano) e redefinir prioridades. Estudos de custos mais precisos (que possibilitariam, por exemplo, simulações sobre o custo dos insumos do projeto a ser empreendido) estão sendo realizados com vistas a melhorar a qualidade das previsões fiscais. Ademais, o software assegura que as dotações orçamentárias sejam efetivamente destinadas à meta prioritária (ou subação) adequada, já que somente a SEPLAG (e não as secretarias) pode inserir alterações no sistema.

1.4 Monitoramento do cumprimento

Desde 2008, o Governo do Estado de Pernambuco vem realizando reuniões de monitoramento semanais presididas pelo governador. Essas reuniões baseiam-se nos objetivos estratégicos do mapa da estratégia. A cada terça-feira, um dos 12 objetivos é tratado na reunião da manhã, enquanto outro é tema do período da tarde. Desse modo, todos os objetivos estratégicos são contemplados em um período de seis semanas. O mapa do período 2008-2011 continha 10 objetivos, de modo que, a cada cinco semanas, eram verificados os avanços realizados em todos os objetivos. A sistemática de monitoramento semanal pelo governador induz as secretarias e outras instituições do estado que contribuem para o cumprimento do objetivo estratégico específico a ser discutido a realizarem seu próprio acompanhamento interno para fins de preparação para as reuniões; na verdade, algumas secretarias (como a da saúde) reproduziram o modelo de acompanhamento dentro de suas próprias estruturas, com o secretário presidindo

reuniões de monitoramento com os gestores das diferentes unidades que compõem a secretaria.

A sistemática das reuniões de monitoramento com o governador é baseada em uma análise do andamento de cada uma das metas prioritárias. A SEPLAG faz o levantamento as metas que parecem não estar sendo atendidas e convida os gestores específicos dessas áreas a participar da reunião. No que se refere à dinâmica das reuniões, os secretários e outros altos funcionários apresentam a situação de suas respectivas metas prioritárias.¹³ Os participantes das reuniões sentam-se ao redor de uma mesa em forma de U, diante de uma tela (ver Imagem 1). A tela projeta os resultados alcançados relativos às metas prioritárias, com recursos visuais (mapas, fotos) conforme a necessidade. Quando os dados revelam atrasos no cumprimento das metas, os gestores fornecem explicações, especificando os problemas que estão afetando o desempenho de sua instituição. Seguem-se deliberações entre os

Imagem 1. Formato típico das reuniões de monitoramento



Fonte: SEPLAG.

¹³ Embora os secretários façam as apresentações, a SEPLAG prepara as transparências. Alguns dias antes da reunião de monitoramento, a equipe da SEPLAG se reúne com a equipe de cada secretaria para consolidar os resultados e validar os dados, atingindo um consenso acerca do conteúdo da apresentação. Dois dias antes da reunião, esse relatório é apresentado ao governador, núcleo de gestão e secretários envolvidos no objetivo estratégico e as informações são atualizadas no sistema Painel de Controle.



participantes e, após a clara identificação dos obstáculos, são tomadas decisões para sua eliminação, inclusive quais colaboradores são responsáveis pelas providências necessárias e um prazo para sua realização. Essas decisões são registradas na ata da reunião elaborada pela equipe da SEPLAG em tempo real e projetadas na tela de tal modo que os consensos fiquem claros para todos os participantes.

O governador dedica um tempo considerável às reuniões. Segundo cálculos da SEPLAG, em 2013 ele ofereceu 108 horas (média de duas horas por semana) de seu tempo para presidi-las. A presença conjunta dos secretários e autoridades cujos órgãos têm influência sobre o mesmo objetivo estratégico visa transcender barreiras jurisdicionais e permitir a busca deliberativa de soluções. Partes interessadas distintas das secretarias (às vezes fora do Poder Executivo) também participam das reuniões quando suas instituições contribuem para um determinado objetivo estratégico (por exemplo, os membros do Judiciário, no caso da segurança). Alguns servidores da linha de frente também comparecem às reuniões e são convidados a participar das discussões, que podem ter um efeito motivacional, já que eles têm a oportunidade de apresentar seus pontos de vista ou ser parabenizados na presença do governador e de outros altos funcionários.

O número de metas prioritárias verificadas nas reuniões evolui ao longo do tempo à medida que as prioridades são repactuadas, alcançadas ou canceladas. O mapa da estratégia 2012-2015 estabelecia 750 metas prioritárias, porém, ao final de 2013, somente 382 continuavam a ser monitoradas. Para estreitar ainda mais o foco nas principais prioridades, o Escritório de Gestão de Projetos (EGP) foi instituído na SEPLAG em 2009, oferecendo um acompanhamento mais intenso dos grandes projetos de infraestrutura. A metodologia do EGP prevê reuniões semanais com as equipes encarregadas desses projetos para examinar os avanços realizados, planejar as próximas etapas, identificar riscos e fiscalizar ajustes nos níveis

tático e estratégico visando à consecução das metas. Um total de 58 metas prioritárias foram acompanhadas inicialmente por intermédio do EGP, que estava encarregado de cerca de 100 metas no final de 2013.

Além disso, em 2013 foi criado um painel de controle para permitir que o governador e gestores da SEPLAG rastreassem o desempenho de forma mais contínua. Originalmente, a SEPLAG mantinha uma planilha com informações dos setores, mas o painel de controle on-line oferece a oportunidade de acompanhamento em tempo real. O painel de controle exhibe cada meta prioritária e os respectivos avanços, o nome do gestor responsável pelo projeto, eventuais observações feitas nas reuniões (com explicações, por exemplo, sobre os atrasos); informações sobre repactuações da meta; sua execução orçamentária e fotos das obras realizadas (ver Figura 4). O pessoal da SEPLAG faz no painel de controle o upload dos dados, aos quais as secretarias têm acesso somente na modalidade de consulta.

Três áreas de ação do governo vêm recebendo atenção especial para fins de monitoramento: segurança, educação e saúde. “Pactos” específicos foram formulados para essas áreas, e neles o governo assumiu o compromisso de atingir certas metas de resultado. O Pacto pela Vida (segurança) foi instituído em 2007 (com a SEPLAG assumindo sua coordenação em 2008), ao passo que o Pacto pela Educação e o Pacto pela Saúde foram estabelecidos em 2011. Nessas áreas, não só os indicadores de processos e produtos são monitorados, mas também os indicadores de resultados, inclusive a evolução das taxas de homicídios e crimes violentos, rendimento dos alunos e vários indicadores de mortalidade, respectivamente. No Pacto pela Vida, com relação ao qual são produzidos diariamente dados sobre homicídios e crimes violentos, as reuniões de monitoramento são semanais. Com respeito à educação e saúde, elas são realizadas mensalmente devido à frequência das informações de desempenho para esses setores.

Figura 4. Painel de controle da SEPLAG



Fonte: SEPLAG.

Além disso, para cada pacto, a SEPLAG montou equipes de analistas que trabalham com as respectivas secretarias (e nessas secretarias) para auxiliá-las na melhoria do desempenho (ver subseção 1.5).

Em suma, o modelo conta com três tipos diferentes de monitoramento centralizado do desempenho (ver Figura 5):

(i) *Dos 12 objetivos estratégicos (com as respectivas metas prioritárias).* Desses 12 objetivos estratégicos, indicadores de processo e de produto relativos ao acompanhamento físico-financeiro das metas prioritárias são rastreados em 9 (aqueles que não possuem pactos de desempenho). As reuniões de acompanhamento para cada um deles são realizadas de seis em seis semanas.

(ii) *Dentro desses objetivos estratégicos, algumas metas prioritárias específicas*

representam os projetos de infraestrutura de maior importância. Os cerca de 100 projetos de infraestrutura mais importantes são alvo do acompanhamento mais intensivo do EGP.

(iii) *Dos três setores que contam com pactos de desempenho (segurança, saúde e educação).* Essas áreas realizam reuniões de acompanhamento adicionais (semanais no Pacto pela Vida e mensais no Pacto pela Saúde e Pacto pela Educação), e dados sobre os resultados complementam os indicadores de processo e de resultados (embora não figurem no painel de controle).¹⁴

Todas as demais atividades do governo (aproximadamente 6.600 subações, que representam 88 % do orçamento do estado) não passam pelo acompanhamento intensivo da SEPLAG. Essas outras áreas são representadas em cor mais clara na Figura 5.

¹⁴ No que tange à estrutura institucional (ver Boxe 1), a responsabilidade pelo acompanhamento centralizado do desempenho nos pactos cabe à Secretaria Executiva de Gestão por Resultados (SEGPR) da SEPLAG, ao passo que os outros nove objetivos ficam a cargo da Secretaria Executiva de Gestão Estratégica (SEGES). A SEGES também gerencia o EGP no que diz respeito aos projetos de infraestrutura mais importantes.



Figura 5. Monitoramento das atividades do governo em Pernambuco



Fonte: Explicação do autor.
Obs.: A figura não é proporcional.

O acompanhamento do desempenho pela SEPLAG abrange apenas os produtos e resultados pelos quais o governo estadual é responsável. Há outra área que não é acompanhada pelo modelo: o que é de responsabilidade de outros atores de fora do governo estadual, como os governos municipais. No Pacto pela Educação, por exemplo, a SEPLAG somente acompanha o rendimento dos alunos das escolas administradas pelo governo estadual (cerca de

10 % das escolas de ensino fundamental e 70 % de ensino médio); não rastreia o desempenho nas escolas municipais (que, em sua maioria, são de ensino fundamental) nem nas escolas privadas. Assim, quando a SEPLAG realiza a gestão por resultados, está apenas considerando as atividades de sua alçada. A organização do sistema federativo brasileiro concede níveis elevados de autonomia aos municípios, fator que pode afetar sua integração ao modelo de gestão.

1.5 Intervenção para alcançar as metas

As reuniões de monitoramento são indispensáveis não só para examinar os avanços para se atingir as metas, mas também para decidir que medidas corretivas tomar quando necessário. Em 2013, um total de 1.150 medidas corretivas foram acordadas nas reuniões. Os encaminhamentos, que são registrados na ata de cada reunião, também incluem o nome dos colaboradores responsáveis

e os prazos para a execução das ações. Assim, a execução dos encaminhamentos pode ser revisto em reuniões posteriores.

A maioria dos encaminhamentos refere-se a medidas de pequena escala, específicas para corrigir problemas apresentados pelos participantes nas reuniões. Em uma reunião do Pacto pela Vida, por exemplo, eles podem incluir a atualização de uma lista previamente compilada

de estabelecimentos ilegais ou a intensificação da presença policial em uma determinada área por semanas ou meses seguidos. Outros entendimentos têm a finalidade de vincular ações com partes interessadas de fora do governo estadual, como municípios ou o Judiciário. Às vezes, os encaminhamentos requerem a repactuação das metas, conforme se explicou em seções anteriores. Muitas vezes, os ajustes incluem também decisões orçamentárias (as reuniões de monitoramento tratam tanto dos dados físicos como dos financeiros). Isso pode demandar alterações orçamentárias (ver subseção 1.3), ou pode exigir apenas alterações no fluxo de caixa. Por exemplo, quando a meta de atingir certo número de mamografias no Pacto pela Saúde não estava sendo alcançada, a Secretaria de Saúde apurou que os recursos não estavam sendo recebidos em tempo hábil. Ao levantar a questão em uma reunião de monitoramento, a secretaria fez com que a SEPLAG intermediasse um acordo com a Secretaria da Fazenda para acelerar o processo. A meta poderia então ser alcançada.

A recorrência de certos problemas levou a SEPLAG a procurar resolvê-los proativamente de forma mais geral. Por exemplo, dois problemas recorrentes para a consecução de metas relacionadas a obras públicas em diferentes setores eram os atrasos nas desapropiações e atrasos na concessão de licenças ambientais. Após a identificação desses obstáculos, a SEPLAG constituiu duas comissões para trabalhar com a Procuradoria Geral do Estado e com o órgão ambiental do estado, respectivamente. As comissões realizam reuniões mensais com essas agências a fim de solucionar o quanto antes os problemas nessas duas áreas que repercutem sobre o cumprimento de metas em toda a

administração. No entanto, não há mecanismos sistemáticos para identificar padrões mais amplos, possíveis riscos, ou tendências generalizadas de longo prazo, um problema abordado na seção analítica do presente relatório.

Quanto aos três pactos, a intervenção da SEPLAG vai mais além. Núcleos de Gestão por Resultados compostos por aproximadamente 8 a 10 analistas da SEPLAG foram criados em cada uma das secretarias (defesa social, educação e saúde). Esses analistas coletam informações, acompanham as atividades planejadas, preparam as reuniões de acompanhamento e supervisionam o cumprimento dos encaminhamentos acordados nas reuniões. Também dão apoio às secretarias na implantação do modelo, principalmente para assegurar que ele seja compreendido pelos gestores regionais e até mesmo pelo pessoal da linha de frente em escolas ou hospitais. Atuam como consultores para as secretarias, fornecendo ferramentas de gestão e recursos analíticos. No Pacto pela Educação, por exemplo, eles trabalham com a secretaria para detectar escolas com níveis baixíssimos de rendimento e auxiliam os gestores regionais e os diretores de escolas na implantação de técnicas de gestão para melhorar seu desempenho. Embora a intenção original dos líderes da SEPLAG tenha sido desenvolver esses núcleos em todas as secretarias (ampliando assim o modelo de pactos para toda a administração), restrições orçamentárias os obrigaram a concentrar-se nesses três principais setores.

A Seção 1 apresentou uma breve descrição dos principais componentes e da evolução do modelo de gestão de Pernambuco. A Seção 2 irá analisar o funcionamento do modelo e de cada componente, identificando pontos fortes, oportunidades de melhoria e lições aprendidas.

2 ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO DE PERNAMBUCO

Esta seção apresenta uma análise do modelo de gestão de Pernambuco com base em outras experiências em nível nacional e internacional. Conforme se observou na seção anterior, em 2007 o governo se deu conta da necessidade de fazer ajustes tanto na modelagem organizacional quanto nas práticas de gestão do governo, visando introduzir a disciplina e a cultura do foco em resultados. As

medidas concretas para melhorar a gestão do estado, embasadas em um sólido marco conceitual derivado do modelo PDCA, foram descritas na Seção 1. Aqui serão analisadas essas inovações, começando por uma visão geral do modelo e, em seguida, concentrando-se nas mesmas funções da Seção 1. Há também considerações sobre a institucionalização do modelo.

2.1 Resumo dos principais pontos fortes e oportunidades de melhoria do modelo

É possível identificar vários pontos fortes e conquistas do modelo de gestão de Pernambuco.

- **O enfoque geral reúne com eficiência planejamento, orçamento, monitoramento e intervenção de uma forma altamente integrada.** Num curtíssimo período de tempo, o governo fez grandes avanços no desenvolvimento e operacionalização do modelo. O fato de que a SEPLAG não só detenha o empoderamento político de que foi investida mas também possua as competências técnicas tem permitido a aplicação de ferramentas avançadas para definir prioridades, alinhar recursos para sua sustentação, acompanhar o andamento das ações e, quando necessário, intervir, oferecendo sua colaboração para a introdução de correções. Em Pernambuco, uma estratégia coerente orienta a formulação das políticas.
- **A adoção do modelo de gestão definiu objetivos e metas claras para todas as**

áreas-chave de ação do governo e estabeleceu um sistema de acompanhamento contínuo do avanço até atingi-los. Os gestores e, em certas áreas (como a de segurança), uma série de colaboradores da linha de frente têm compreensão do que o governo está buscando alcançar e do que já obteve.

- **O modelo melhorou a capacidade do governo de executar projetos e gerar produtos.** Contribuiu para o cumprimento das metas prioritárias do governo. Em outras palavras: a *realmente fazer* o que o governo afirmou que *planejava fazer*. Os resultados no estado também apresentam tendências positivas, muito embora a atribuição causal desses resultados às ações do governo somente seja possível em alguns casos.
- **O envolvimento dos servidores de todos os escalões da administração pública, de gestores a uma série de colaboradores da linha de frente, começou a mudar a cultura**



organizacional da gestão pública de Pernambuco. Uma filosofia proativa, sistemática e orientada por dados para a gestão pública parece ter-se arraigado pelo menos nas secretarias mais envolvidas com o modelo, contribuindo assim para sua sustentabilidade.

- **Uma série de ferramentas e rotinas inovadoras foi criada para subsidiar o governo na obtenção de melhores resultados.** Além da aplicação de ferramentas e metodologias de sucesso comprovadas em outros casos nacionais e internacionais, a SEPLAG desenvolveu soluções metodológicas inovadoras para auxiliar no planejamento do orçamento, acompanhamento e articulação com os serviços para agilizar essa melhoria.

Obviamente, como a liderança do governo reconhece, ainda há mais a fazer para desenvolver plenamente uma cultura de gestão por resultados. No decorrer deste estudo, foram identificadas as seguintes oportunidades de melhoria no futuro:

- **O modelo está pronto para ampliar seu foco em resultados e impactos para os cidadãos.** Sobretudo nas áreas de governo que já acompanham a evolução dos resultados, o estabelecimento de uma relação de causa e efeito mais afinada entre as melhorias na gestão interna do governo e os resultados para a sociedade contribuiria para identificar com clareza o que funciona e o que não funciona.
- **A interação com os cidadãos, que são coprodutores de muitos dos resultados prioritários, pode ser intensificada.** Uma abordagem mais sistemática para a mobilização e o aperfeiçoamento profissional do pessoal da linha de frente para trabalhar com os cidadãos, mais seminários regionais periódicos, pesquisas entre os cidadãos e ferramentas *on-line* gerariam um valioso *feedback* sobre os avanços feitos pelo governo e os próximos passos para

garantir os resultados. A ampliação do envolvimento de todas as partes interessadas, inclusive *feedback* sobre as necessidades, o que funciona e novas abordagens para a prestação de serviços – dos cidadãos para os legisladores, dos bairros para as prefeituras, do pessoal da linha de frente para a alta gerência, e dos setores privado e de voluntariado –, irá melhorar a eficácia do modelo.

- **O processo de monitoramento pode ser reforçado pela atualização da dinâmica das sessões de monitoramento,** fortalecendo sua abordagem de solução coletiva de problemas e a ênfase na produção de mudanças no comportamento para propiciar o desempenho. A identificação de obstáculos generalizados mais abrangentes ao desempenho também pode ser intensificada.
- **O fortalecimento das capacidades de planejamento e monitoramento no nível setorial** aliviaria a SEPLAG de certas responsabilidades que apropriadamente pertencem às secretarias setoriais, mas que não puderam ser resolvidas nas fases iniciais do modelo devido à falta de experiência na prática dessas metodologias.
- **A próxima fase do modelo pode incluir maior vinculação com os prestadores de serviços locais, inclusive os municípios.** O impacto do trabalho do governo será maior se aqueles que estão na linha de frente da prestação de serviços compreenderem e tiverem incentivos para promover suas prioridades. Os governos municipais são atores fundamentais do sistema de execução, e a obtenção de resultados para todos os pernambucanos exigiria que os elementos básicos do modelo de gestão (planejamento, orçamento, monitoramento e intervenção) também fossem aplicados em seu trabalho no dia a dia das municipalidades.

2.2 Análise geral do modelo

2.2.1 Quais foram as principais inovações do modelo?

O modelo implantado em 2007 melhorou a gestão do governo do estado de Pernambuco graças à integração das funções de planejamento, orçamento, monitoramento e intervenção. Ele propiciou claros objetivos e metas para todos os setores, com um sistema de acompanhamento contínuo do andamento de sua consecução. Por isso, permitiu à SEPLAG identificar claramente as unidades e os indivíduos responsáveis pela obtenção de resultados e monitorar o cumprimento de cada uma das metas prioritárias. Esse processo gerou a capacidade de identificar quando o avanço é insuficiente e desenvolver abordagens que levam a intervenções oportunas para produzir ajustes. Esses processos foram integrados ao planejamento e execução do orçamento, contribuindo para vincular as decisões de gestão à alocação de recursos.

O modelo se concentrou mais na otimização desses processos internos, a fim de permitir a geração eficiente e oportuna de

produtos, do que na vinculação dessas atividades do governo a resultados sociais. O modelo previa o monitoramento dos resultados desde 2007 para um setor (segurança) e, em 2011, passou a contemplar outros dois (educação e saúde). O real efeito das ações do governo sobre os resultados geralmente não foi mensurado por meio de casos mais rigorosos de avaliação de impacto. Assim, o modelo se concentrou em melhorar a forma como o governo é gerido, com a expectativa de que isso propiciasse melhores resultados para os cidadãos.¹⁵ A evolução dos indicadores de resultados no pacto de maior duração dos três, o Pacto pela Vida, sugere que pode de fato haver um elo entre a melhoria dos produtos e a melhoria dos resultados: a comparação das taxas de homicídios e crimes violentos relativos ao país como um todo, ou a outros estados do Nordeste, mostra o desempenho sensivelmente mais forte em Pernambuco. O Boxe 3 apresenta uma análise de dados de resultados também em outros setores.

Boxe 3. Evolução dos resultados em Pernambuco (2007–2013)

Pernambuco apresenta resultados impressionantes em termos de redução do índice de homicídios. De 2007 a 2011, o número de homicídios caiu no estado de 42,8 por 100.000 habitantes para 36,7 (redução de 14 %). Durante o mesmo período, os índices de homicídio permaneceram inalterados em nível nacional (variação de 22,5 para 22,9) e subiram nos estados do Nordeste (de 20,0 para 32,7, um aumento de 63 %), região em que se situa Pernambuco.

Em outros setores, a evolução dos indicadores acompanha mais de perto as variações nacionais. Na saúde, as taxas de mortalidade infantil recuaram 26 % em Pernambuco (de 21,7 para 16,0 por 1.000 nascidos vivos), mas a redução nacional foi maior (33 %, de 20,5 para 13,6). Na área da educação, de acordo com o rendimento dos alunos no teste IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), Pernambuco ficou na 19ª posição (entre as 27 unidades da federação) em 2005, na 18ª em 2011 para o ensino fundamental, e na 18ª em 2005 e 16ª em 2011 para o ensino médio, mostrando melhoras modestas em relação a outros estados.

Quanto ao crescimento econômico, Pernambuco registrou o 9º maior crescimento entre 2007 e 2011, tendo ocupado a 24ª posição entre 2002 e 2006.

Fontes: Dados sobre criminalidade: Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Ministério da Justiça (2012). Dados sobre saúde: Ministério da Saúde, Departamento de Informática (<http://www2.datasus.gov.br>), consultado em 10/12/2013. Dados sobre educação: Governo do Estado de Pernambuco (2013b). Dados sobre crescimento econômico: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.gov), consultado em 10/12/2013.

¹⁵ “A realização dos processos quase garante a obtenção de resultados”, conforme afirmou um alto funcionário em uma reunião de monitoramento do Pacto pela Vida, em 14 de novembro de 2013. Isso pode ou não ser uma suposição válida, porém muitos outros modelos fizeram suposições semelhantes em suas etapas iniciais, quando os dados sobre resultados eram escassos: O CitiStat de Baltimore, trabalho pioneiro de um modelo de gestão orientado por dados com reuniões periódicas de acompanhamento para discutir ajustes no desempenho, monitorou de perto insumos (como dados acerca de recursos humanos) com base na suposição de que aqueles eram os fatores determinantes para a geração de produtos e o alcance de resultados (ver Henderson, 2003).



As mudanças introduzidas pelo modelo envolveram não apenas a alta liderança do estado, mas também os gestores de nível intermediário (regionais) e determinados servidores de linha de frente (como os policiais). Nos pactos de desempenho, a SEPLAG trabalha no sentido de melhorar a gestão (i) no nível *estratégico*, com o governador e outros altos funcionários; (ii) no nível *tático*, com os gestores das regiões do estado em cada setor; e (iii) no nível *operacional*, com escolas, hospitais ou unidades policiais específicas. Esse trabalho em vários níveis deflagrou um processo de institucionalização de rotinas na gestão cotidiana de todo o governo. Muitas partes interessadas, de dentro e de fora do governo, concordam em que isso contribuiu para

o cumprimento de compromissos, a conclusão de obras públicas dentro do prazo e a melhoria geral das entregas dos produtos gerados pelo trabalho do governo. Também ajudou a concentrar o foco nos setores na busca das metas acordadas e não apenas em suas próprias agendas específicas. O que está evidente é que as inovações equacionaram coletivamente os dois elementos de um programa sólido de gestão de mudanças: a necessidade de mudança cultural e a necessidade de novas rotinas e ferramentas técnicas.

A comparação desse modelo com experiências anteriores de outros estados brasileiros revela que Pernambuco incorporou algumas de suas características, sem deixar de acrescentar elementos de inovação. Entre

Boxe 4. A experiência de Pernambuco no contexto de outros estados brasileiros

Tradicionalmente, as reformas da gestão pública nos estados brasileiros seguiam as reformas empreendidas no âmbito federal, mas nos últimos dez anos os governos estaduais se colocaram na dianteira. Esse padrão geral inicial existia desde os anos do Estado Novo (décadas de 1930 e 1940), com a criação dos Departamentos de Administração do Serviço Público no nível federal e depois no nível estadual, até o final do século XX, com o Plano Gerencial de Reforma do Estado da década de 1990. Contudo, nos últimos anos, novos padrões surgiram, sem ligação direta com iniciativas federais, revelando as capacidades e abordagens inovadoras da esfera estadual de governo.

Em 2003, o governo de Minas Gerais realizou um “choque de gestão”, que se concentrou inicialmente no controle dos gastos do governo, e, em uma segunda etapa, na obtenção de resultados para os cidadãos. “Acordos por resultados” são firmados entre o governador e as subsecretarias, definindo os objetivos a alcançar. Seu progresso é rigorosamente monitorado, e são fornecidos incentivos financeiros para o cumprimento das metas. Essa reforma foi abrangente em sua cobertura tanto da administração pública (foi implantada em todos os seus órgãos) como do ciclo político, uma vez que incluía a maior parte de suas etapas (planejamento, orçamento, acompanhamento e avaliação) (Vilhena *et al.*, 2006). O Rio de Janeiro também adotou contratos de gestão, embora limitados a certos setores (segurança, educação, transporte e administração). Pernambuco não adotou contratos de gestão com incentivos financeiros para as secretarias, mas seu modelo desenvolveu os pactos nos setores de segurança, saúde e educação, que também definem as prioridades a alcançar.

Outra característica da experiência de Pernambuco – o caráter participativo do processo de planejamento – também pode ser identificado em outros casos. O orçamento participativo tem sido amplamente utilizado no nível municipal, tendo Porto Alegre sido a primeira cidade a adotá-lo, em 1989. O planejamento participativo também existe no nível estadual, apesar de Pernambuco ter acrescentado um componente regional menos comum (com metas por região); Minas Gerais, por exemplo, somente o introduziu na terceira geração de seu modelo, em 2011 (Governo de Minas Gerais, 2013). Assim, os seminários regionais são uma característica distintiva da experiência de Pernambuco.

Outro aspecto inovador do modelo de Pernambuco é o envolvimento direto e pessoal do governador nas reuniões de monitoramento. Em Minas Gerais, no início, o secretário de Planejamento as presidia; quando veio a se tornar governador, continuou a presidir as reuniões. Porém, em Pernambuco o envolvimento do chefe do Executivo tem sido um elemento característico desde a instituição do modelo. Para fortalecer o monitoramento, o estado de São Paulo decidiu em 2013 estabelecer uma “Delivery Unit” (Unidade de Entrega de Projetos Prioritários, UEPP) inspirada na experiência da *Prime Minister’s Delivery Unit* do Reino Unido (Villani *et al.*, 2013). Os mapas da estratégia dentro de objetivos estratégicos são outra característica original de Pernambuco, e ela tem sido um elemento fundamental no alinhamento do orçamento com cada meta prioritária do plano.

No que se refere às capacidades para gerir o modelo, a criação da carreira de analista de planejamento, gestão e orçamento foi fundamental para o fortalecimento da SEPLAG. Entretanto, nesse particular, vários outros estados (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Acre, São Paulo, Sergipe, e o Distrito Federal) possuem carreiras semelhantes, embora seus membros trabalhem nos diferentes setores e não apenas na Secretaria de Planejamento. Em Pernambuco, apenas a SEPLAG capacitou seu pessoal.

Fonte: Explicação do autor.

esses elementos distintivos estão o exercício de planejamento participativo regional; a integração de planejamento e orçamento com a gestão do modelo (na SEPLAG); a liderança pessoal do governador; “pactos” como um mecanismo para

definir prioridades temáticas; e os mapas da estratégia para alinhar o orçamento com o plano em cada área. Ver no Boxe 4 uma comparação mais detalhada do modelo de Pernambuco com outras experiências no nível estadual do Brasil.

2.2.2 Que fatores contextuais permitiram a implantação do modelo?

O modelo de gestão foi adotado num contexto muito específico, descrito na Seção 1, que incluiu uma série de condições favoráveis à sua implantação.

- a. **Liderança comprometida com os resultados e familiarizada com as ferramentas de gestão por resultados.** A cultura das organizações e sistemas é bastante influenciada pelas características de seus líderes. Em 2007, a nova equipe sênior de Pernambuco levou consigo experiência de primeira mão com as mais modernas metodologias e instrumentos de gestão baseada em resultados. Incluíam-se aí as *expertises* da Secretaria de Fazenda e Tribunal de Contas do estado, no setor privado e em observatórios, o que lhes permitiu conceituar e liderar a adoção do modelo.
- b. **Além disso, a liderança de Pernambuco pôde se concentrar nos resultados.** O governador Eduardo Campos assumiu o cargo com apoio limitado das estruturas políticas mais amplas do estado. Ele estava, portanto, menos limitado em suas escolhas de gestão, e teve competência na nomeação de gestores capazes e de sua confiança para cargos importantes de sua administração e podia cobrar deles resultados. Em outros contextos, os chefes do Executivo podem se deparar com mais restrições em função de fatores políticos.

- c. **Uma boa relação de trabalho com o governo federal.** Dada a importância da aprovação federal a empréstimos e projetos conjuntos importantes, chama a atenção o fato de Pernambuco ter-se esforçado para desenvolver relacionamento (auxiliado por afinidade política entre as duas administrações) com o governo federal. Vários entrevistados concordaram em que o apoio do nível federal foi importante para a conclusão rápida das obras públicas prioritárias para o estado.
- d. **Uma situação fiscal saudável.** O crescimento econômico do estado, combinado com a elevação da arrecadação de impostos, levou a um grande aumento da receita disponível. Entre 2007 e 2012, a receita aumentou cerca de 65 % em termos reais.¹⁶ Assim, o modelo foi implantado em um contexto de recursos crescentes, o que permitiu a expansão das próprias capacidades não só da SEPLAG (inclusive a criação da carreira de analista de planejamento, gestão e orçamento, com a montagem de uma equipe própria com 100 novos funcionários) como também dos setores responsáveis pela obtenção de resultados (por exemplo, um crescimento de 25 % dos efetivos policiais).
- e. **Os salários dos funcionários públicos tiveram aumentos expressivos.** As

¹⁶ Cálculos dos autores com base em dados sobre as receitas de Pernambuco (consultados em www.bde.pe.gov.br em 12/12/2013) e dados sobre a inflação (consultados em www.ibge.gov.br em 12/12/2013).



despesas da folha de pagamento cresceram 29 % em termos reais entre 2008 e 2013.¹⁷ Sistemas de remuneração por desempenho foram instituídos. No Pacto pela Vida, por exemplo, há diferentes prêmios semestrais para os dirigentes das unidades que: (i) alcançarem as maiores reduções nas taxas de homicídios e crimes violentos (o indicador de resultado do pacto); (ii) atingirem a meta estabelecida no pacto (para 2013, uma redução de 12 % nesses crimes); ou (iii) alcançarem uma redução desses crimes em comparação com os seis meses anteriores (Lei Nº 14.889) (Governo do Estado de Pernambuco, 2012).¹⁸ A remuneração por desempenho também foi criada no setor da educação: os professores das escolas que alcançarem suas metas (em termos de rendimento dos alunos em testes padronizados e outros indicadores, como

taxas de evasão) receberão um “Bônus por Desempenho Escolar”.¹⁹ Essa injeção de recursos ajudou a reduzir a possível resistência ao modelo e contribuiu para a consecução dos objetivos.²⁰

- f. **Paralelamente a isso, é provável que o modelo também tenha influenciado a quantidade de recursos.** A atividade econômica do estado e as capacidades do órgão de arrecadação não são totalmente exógenas ao modelo, pois seria de esperar que a melhora da gestão teria um impacto sobre esses fatores. Por conseguinte, esse mesmo aspecto contextual favorável é, em parte, resultado do modelo.

No geral, a implantação do modelo se beneficiou de fatores políticos, econômicos e fiscais positivos. A conjunção desses fatores exógenos não pode ser desconsiderada, e tampouco a forte determinação do governo no sentido de melhorar sua atuação.

2.2.3 Que decisões e características foram determinantes para o sucesso?

Além dos fatores externos favoráveis, com base nas entrevistas e na pesquisa desenvolvida no âmbito do presente estudo, ficou claro que uma série de importantes decisões sobre as particularidades do modelo foram indispensáveis para seu sucesso. As lições importantes mencionadas

a seguir podem ser aplicadas em outros lugares.

- a. **A decisão de criar uma forte liderança centrada em resultados.** Uma das características distintivas do modelo de Pernambuco é o intenso envolvimento do governador e altos funcionários no

¹⁷ Cálculos dos autores com base em dados sobre as despesas de Pernambuco (consultados em www2.transparencia.pe.gov.br on 29/01/2014) e dados sobre a inflação (consultados em www.ibge.gov.br em 29/01/2014).

¹⁸ O primeiro bônus é composto por cerca de US\$ 1.200 para dirigentes e US\$ 800 para pessoal de apoio; o segundo, de US\$ 750 e US \$450, respectivamente; e o terceiro, de US\$ 580 e US\$ 330. Esses bônus representam aproximadamente entre 2 e 8 % da remuneração média anual do pessoal da Secretaria de Defesa Social, cuja maioria é composta por membros da corporação policial. (Os dados sobre remuneração foram obtidos em <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/76>, consultados em 31 de janeiro de 2014). A SEPLAG também criou mecanismos de remuneração por desempenho para seu próprio pessoal (Governo do Estado de Pernambuco, 2013c).

¹⁹ Em 2012, professores de 29 % das escolas receberam um bônus total, e em 27 % delas receberam um bônus parcial, dependendo dos níveis de desempenho (Governo do Estado de Pernambuco, 2013d). O valor recebido por professor também varia de acordo com o percentual de aulas efetivamente ministradas e com a proporção do currículo abrangida pelas aulas (Governo do Estado de Pernambuco, 2008a e 2008b). O bônus médio em 2012 foi equivalente a cerca de US\$ 1.100, o que representou cerca de 6 % do salário médio dos professores para esse ano (os dados sobre remunerações foram obtidos em <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/76>, consultados em 27 de fevereiro de 2014).

²⁰ É difícil estabelecer uma distinção entre o efeito específico do modelo sobre o alcance de certos resultados e o efeito da melhoria das condições econômicas. As greves dos professores, por exemplo, que eram endêmicas antes de 2007 (e que custaram 200 dias letivos em 10 anos), não voltaram a ocorrer desde então. Como a implantação do modelo coincidiu com aumentos salariais para os professores, não é possível avaliar o efeito específico de cada um desses fatores sobre a melhora da situação.

sentido de fazer o modelo funcionar. O governador pessoalmente possui *controle* do desempenho, já que assume a responsabilidade por ele. Além de presidir as reuniões de monitoramento, o governador e sua equipe do alto escalão dedicam tempo adicional, geralmente em campo, monitorando o desempenho on-line pelo painel de controle instalado em tablets. Mesmo que o secretário da SEPLAG coordene as reuniões dos Pactos, o governador não delegou essa função, assumindo-a pessoalmente durante a maior parte do tempo. Para a maioria dos entrevistados, isso foi fundamental para assegurar que o modelo fosse levado a sério: ninguém quer dar a impressão de despreparo na frente do governador. Embora em outros casos (como o de Minas Gerais) o governador tenha efetivamente delegado essa função, em Pernambuco há a percepção de que o envolvimento pessoal do governador foi preponderante para o sucesso do modelo.

- b. **Em Pernambuco, o governador é considerado o “Executivo chefe” e também o “Presidente do Conselho”, oferecendo decisões gerenciais e liderança política.** Isso reduziu o potencial de conflito entre os dois poderes. Para a maioria das partes interessadas, esse é um importante fator de sucesso. Mesmo que o modelo consuma tempo considerável do governador, vários entrevistados afirmaram que seu efeito geral foi o de imprimir ordem à gestão de tempo e acesso ao governador. Em vez de despachos com cada secretário separadamente, as reuniões permitem que ele discuta seus problemas em conjunto e de forma mais eficiente. Sua

própria disciplina em ater-se a esse formato foi fundamental para a eficácia e o sucesso do modelo.

- c. **A integração entre planejamento e orçamento, e entre monitoramento de prioridades e ação quando o desempenho cai.** Os mapas da estratégia fornecem uma representação visual clara das prioridades do governo e constituem um elemento essencial da arquitetura do modelo. Eles formam um pilar que facilita o alinhamento de recursos com os objetivos estratégicos e as metas prioritárias do governo. Essa integração, por sua vez, contribui para um processo mais ordenado e racional da realocação de recursos de acordo com os avanços realizados para a consecução das metas (avaliados nas reuniões de monitoramento). Ao contrário da situação anterior de realocações contínuas, a SEPLAG pode oferecer uma perspectiva geral das prioridades do governo a fim de assegurar a tomada de decisões orçamentárias em conexão com os objetivos definidos no mapa da estratégia do governo.
- d. **Criação da SEPLAG.** Considerando a prática internacional e brasileira, esta é em si uma inovação significativa. Com a criação de uma unidade distinta com status de secretaria, que tinha liberdade para desenvolver e administrar o modelo sem estar sobrecarregada pelas atividades mais rotineiras de gestão pública (que foram atribuídas à SAD), a experiência de Pernambuco deu mais ênfase à conceitualização da integração de planejamento, orçamento, monitoramento e melhora do desempenho e à garantia do impacto da integração. Os gestores e analistas da SEPLAG podem dedicar toda a sua atenção às metas prioritárias.²¹

²¹ Deve-se notar que, como a SEPLAG demonstrou capacidade de solução de problemas, o governador com frequência delega a ela a solução de questões emergentes que estão formalmente fora de seu âmbito.



- e. Além de *criar a SEPLAG*, uma decisão determinante foi a de **fortalecê-la e assegurar recursos suficientes para a entidade**. A criação da carreira de analista de planejamento, orçamento e gestão, seguida da incorporação de 100 funcionários permanentes por meio de um processo seletivo baseado no mérito, melhorou sensivelmente a capacitação da SEPLAG para desempenhar sua função. Esse foi um fator básico da implantação do modelo.
- f. **O foco na mudança cultural**. O modelo de gestão de Pernambuco tem a finalidade de mobilizar servidores públicos em todo o sistema de execução e em todos os níveis, desde os altos gestores até o pessoal da linha de frente. Ele impõe um foco na consecução de metas e disciplina no monitoramento do desempenho. Essas características estabelecem um tipo diferente de cultura do setor público²² que vai além do mero cumprimento de procedimentos burocráticos. Muitas partes interessadas acreditam que isso irá contribuir para a sustentabilidade do modelo em diferentes administrações.
- g. **A criação de rotinas e ferramentas técnicas**. A seção descritiva deste trabalho delineou uma série de processos que definem o trabalho cotidiano do modelo. Provavelmente, o mais importante deles são as reuniões de monitoramento presididas pelo governador e pelo secretário da SEPLAG. Para alguns secretários, o modelo tornou-se uma ferramenta gerencial diária que eles reproduzem em suas jurisdições; outros não o adotaram com o mesmo entusiasmo, mas mesmo eles precisam enfrentar a revisão periódica de desempenho, com o chefe do Executivo estadual. Consequentemente, eles devem assegurar que foram envidados todos os esforços no sentido de eliminar os obstáculos que persistem. Ao longo dos anos, isso ocasionou o arraigamento dessas rotinas no trabalho do governo estadual.

Após essa avaliação geral do funcionamento do modelo, seus elementos específicos são analisados: (i) formulação da estratégia; (ii) alinhamento do orçamento, (iii) monitoramento dos avanços para o alcance das metas; e (iv) intervenções e ajustes quando necessário.

2.3 Formulação da estratégia

2.3.1 Como o modelo transforma ideias em estratégias?

Conforme se tratou na seção descritiva, a abordagem que embasa o modelo de gestão é a combinação de perspectivas “de fora para dentro” e “de cima para baixo”, reconhecendo a importância de incorporar ambas ao processo decisório. Em termos da incorporação de perspectivas externas, os seminários regionais desempenharam um papel fundamental. Os resultados do Quadro 1 da seção descritiva mostram um aumento de 160 % na participação nos seminários regionais entre 2007 e 2011 (de 5.207 para 13.498 participantes) e uma

decuplicação do número de propostas apresentadas pelos cidadãos (de 2.600 para 26.147). Porém, ainda mais importante é o fato de que, nesses seminários, os cidadãos podem debater com altos líderes políticos do estado (inclusive o governador e seu gabinete) de forma interativa, formulando ideias e buscando respostas e explicações junto a essas autoridades. A comunicação bidirecional é um elemento indispensável do “governo aberto” (Cabinet Office, 2013), uma vez que vai além da simples divulgação de informações do governo para os cidadãos.

²² É difícil avaliar a extensão das mudanças na cultura organizacional de Pernambuco. Como o modelo não foi testado em outra administração, ainda não está evidente se a cultura de fato mudou ou se a atual liderança é o ator-chave por trás das inovações.

De uma maneira correta, o governo assumiu seu papel de liderança no empreendimento. Ao transformar uma gama de pontos de vista díspares em uma estratégia completa para governar o estado, a SEPLAG: (i) obtém contribuições da sociedade por meio dos seminários regionais; (ii) trabalha com as secretarias com vistas a identificar projetos de investimento em cada área; e (iii) com base em sua posição no NCG, assegura o caráter de desafio e viabilidade dessas prioridades. A SEPLAG desenvolveu capacidades técnicas para

discutir e negociar as metas com as secretarias, dotada das informações (por exemplo, sobre as taxas de conclusão e os custos de projetos de anos anteriores) e capacidades analíticas para gerar e agregar valor a esse processo. A estratégia de Pernambuco não é apenas uma compilação de vários planos setoriais, mas um rumo global e coerente de fato, gerenciado a partir do NCG. De forma geral, o desenvolvimento e implantação da estratégia segue um processo ordenado, que também é subsidiado pelo monitoramento e análise do ciclo anterior.

2.3.2 Quais são as oportunidades de melhoria para a definição da estratégia?

Durante a fase de formulação, não há resposta formal às propostas entre o momento de seu recebimento durante os seminários e a definição do mapa de estratégias. Não há uma instância subsequente para o governo explicar as propostas que foram incorporadas à estratégia e quais não foram, e por quê. Essas explicações são um componente-chave da prestação de contas (Bovens, 2005). É verdade que muitas das propostas apresentavam um nível alto de generalidade, de modo que o governo podia em qualquer caso argumentar que foram incorporadas. A produção e publicação dessas respostas esclareceriam os participantes sobre o que houve com suas propostas e aumentariam a transparência do processo de planejamento estratégico após a realização dos seminários.

Em termos mais gerais, por mais valiosos que sejam os seminários, sua realização a cada quatro anos, em eventos isolados antes da definição dos mapas da estratégia, limita seu impacto visando um compromisso mais contínuo com a sociedade. Não existem mecanismos institucionalizados para receber contribuições dos cidadãos sobre os avanços para a consecução das metas prioritárias. Conseqüentemente, vale a pena explorar a possibilidade de realização de seminários regionais com mais frequência (talvez com periodicidade anual) como uma oportunidade de deles participar para recolher pontos de vista da

sociedade civil sobre projetos específicos e fazer correções, se necessário. Esses encontros podem constituir uma fonte alternativa de informações de acompanhamento para o governador e a SEPLAG que incorpore as percepções e opiniões dos cidadãos. Ademais, as pesquisas de opinião poderiam ser usadas para mensurar periodicamente a evolução de seus pontos de vista, e ferramentas on-line de participação (como ferramentas de “crowdsourcing”) também poderiam ser exploradas.

A busca de contribuições dos cidadãos é de suma importância, já que o governo e a sociedade produzem conjuntamente muitos dos resultados relevantes. A redução das taxas de homicídios, a melhora da aprendizagem dos estudantes e a diminuição dos índices de mortalidade são todos fatores que exigem mais do que apenas as ações do governo; elas também dependem de comportamentos dos próprios cidadãos. A busca proativa das opiniões da população sobre essas questões contribuiria para o alcance das metas. Portanto, seria útil instituir mais mecanismos regulares para a mobilização da sociedade. A mobilização mais vigorosa com os cidadãos também pode ajudar a melhorar a implantação dos projetos do governo. Os “Mapas de Jornada do Cidadão”, por exemplo, ilustram visualmente as interações dos cidadãos com os órgãos governamentais, contribuindo para a



compreensão (e uma reformulação) de como essas interações ocorrem (Cabinet Office, 2010).

Outra consideração importante sobre a formulação da estratégia é a questão da subsidiariedade: onde deve ser traçada a linha divisória entre as responsabilidades do NCG (a SEPLAG, no caso) e as responsabilidades das secretarias executantes? A SEPLAG, e não os setores, exerce o papel de liderança na proposição de metas prioritárias, embora as secretarias executantes discutam com o governador (em um processo político e não em um mero processo técnico) o que deveria ser prioridade. Ainda que o papel de liderança da SEPLAG fosse claramente vantajoso nos estágios iniciais do modelo, haveria razões para que as secretarias executantes conduzissem o trabalho analítico e propusessem metas prioritárias futuras, iniciando o processo, dado que é responsabilidade dessas secretarias alcançar os resultados e considerando que elas detêm o conhecimento específico sobre as particularidades setoriais. Da mesma forma, a SEPLAG pode querer repensar suas próprias estruturas formais de governança envolvendo de forma mais direta as secretarias executantes na discussão inicial das metas prioritárias a serem propostas, por intermédio de grupos focais ou outras estratégias de participação, obtendo com isso um *feedback* maior para a evolução posterior do modelo e atuando como um catalisador para novas sugestões de melhorias das práticas existentes.

Outra opção para evitar o possível inconveniente da centralização excessiva seria reforçar as capacidades de gestão estratégica das secretarias. Ao fortalecer as unidades de planejamento de cada uma delas, por exemplo, para atuar como contrapartes da SEPLAG na formulação da estratégia, os setores teriam maiores capacidades técnicas para trabalhar no âmbito de seus próprios sistemas de execução, além de também estimular a aprendizagem em todas as áreas do governo. De

modo semelhante, essas unidades podem se beneficiar da sólida capacitação que a SEPLAG proporciona a seu pessoal, assegurando que os analistas de todo o governo estadual “falem a mesma língua”, definam uma referência e expandam seus conhecimentos. A SEPLAG se tornaria a líder de uma profissão presente em todas as instituições do governo, com especialistas em planejamento de políticas para seus diferentes setores.

Há também indícios de que o processo de definição de prioridades pode ser melhorado. Embora a SEPLAG não colete dados a esse respeito, estima-se que aproximadamente 50 % das metas prioritárias devem ser renegociadas dentro de cada ano, como, por exemplo, por meio da repactuação dos prazos para sua consecução. Além disso, quase metade dessas repactuações inclui o fornecimento de recursos adicionais que não foram contemplados inicialmente. Embora não se trate de uma ciência exata, o número relativamente elevado de repactuações suscita questões sobre a precisão da formulação original de prioridades e/ou a qualidade das trajetórias de implantação definidas para elas. Ademais, se os setores souberem que as repactuações têm probabilidade de ocorrer, podem não ter um forte incentivo para realmente melhorar o desempenho e que sua cultura interna migre para uma cultura centrada em resultados. Assim, *o fortalecimento da formulação dos objetivos a fim de minimizar o número de repactuações deve ser considerado uma via para aprimorar o modelo.*

Finalmente, Pernambuco ainda não criou um mecanismo de planejamento de longo prazo. A estratégia abrange o mandato de quatro anos do governador, mas não apresenta uma visão de como o estado deve prosseguir nas décadas vindouras. A SEPLAG atualmente está trabalhando no desenvolvimento dessa estratégia de longo prazo (“Pernambuco 2035”), mas ainda não anunciou que atores farão parte dessa definição, ou como esse plano de longo prazo irá dialogar com a estratégia de quatro anos.

2.4 Alinhamento do orçamento

2.4.1 Quais foram as principais contribuições do modelo para o alinhamento do orçamento com a estratégia?

A integração entre o planejamento estratégico e a alocação orçamentária é um dos principais pontos fortes do modelo. A Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Captação (SEPOC) da SEPLAG é responsável pela proposição das metas prioritárias apresentadas ao governador e pela alocação de recursos para elas (assim como para as metas não prioritárias; dominar as particularidades do orçamento geral é necessário para que se determinem os recursos disponíveis para as prioridades). Cada aspecto dos mapas da estratégia tem uma correspondência no orçamento. As metas prioritárias, em particular, são estruturadas como subações do orçamento, com sua dotação correspondente (ver Figura 3). Portanto, no modelo de gestão de Pernambuco, o plano está, na realidade, norteando a formulação de políticas e a alocação de recursos.

Essa integração baseia-se no sistema de gestão financeira e-Fisco, que exhibe dados de todas as fases do ciclo orçamentário mediante uma ferramenta de TI flexível e acessível (Qlikview). Cada meta (ou subação) apresenta suas cifras de dotação orçamentária e de execução, que são atualizadas em tempo real. Isso facilita o monitoramento dos avanços relativos a cada uma das prioridades e a identificação de possíveis problemas com sua implantação. O projeto que não está executando seus recursos de acordo com o plano operacional suscita a preocupação de que as coisas podem estar saindo dos trilhos. Além disso, as informações sobre desempenho inseridas no

painel de controle estão ligadas à execução de recursos: a execução orçamentária sem o alcance das metas é um sinal de problemas com a implantação, e resultados informados sem execução orçamentária levantariam dúvidas acerca dos dados de desempenho. Logo, qualquer desconexão entre as duas em uma subação específica enseja uma nova averiguação. A integração entre os mapas da estratégia e o orçamento também tem outras consequências positivas. Primeiro, ter um orçamento baseado em programas assegura que os fundos estão sendo canalizados para as prioridades e não desviados pelas secretarias para outras atividades, o que poderia ser o caso se a alocação ocorresse em um nível mais agregado do que as subações. Em segundo lugar, a clara identificação de prioridades e o monitoramento de sua execução permitem que a SEPLAG, trabalhando em parceria com a Secretaria da Fazenda, saiba quais projetos tendem ou não a sofrer atrasos, informações essenciais para a gestão racional do orçamento e o fluxo de caixa diário. Por fim, o estabelecimento de três ciclos anuais de realocação (além do ciclo que ocorre no início do ano) ajuda a manter o alinhamento do orçamento com o plano: mesmo que um grande número de alterações no orçamento ainda ocorra todos os anos, esse número despencou nos últimos anos (de 2.800 em 2008 para 1.131 em 2013), e o papel desempenhado pela SEPLAG nos ciclos ajuda a assegurar que as alterações sejam feitas com vistas realmente a cumprir as metas prioritárias.

2.4.2 Quais são as oportunidades de melhoria para o alinhamento do orçamento com a estratégia?

Apesar dos notáveis avanços realizados em termos de integração entre o plano e o orçamento, há espaço para melhorar. A SEPLAG fez grandes melhorias em termos do custeio dos programas das diversas secretarias e dos produtos que elas geram. Contudo, *não há*

oportunidade para avaliar a relação custo-benefício desses programas em termos de custos unitários ou de resultados sociais. Portanto, as decisões sobre a expansão, redução ou eliminação de um determinado programa não se baseiam em avaliações completas de custo-benefício. Isso



está ligado à ênfase do modelo em produtos em vez de resultados. No entanto, para áreas nas quais estão disponíveis informações sobre resultados, uma análise de custo-benefício pode otimizar a alocação de recursos orçamentários. O orçamento de 2013, por exemplo, não encerrou programas do ano anterior; é improvável que todos os programas estivessem de fato proporcionando resultados para os cidadãos, mas atualmente não há forma alguma de se saber isso com certeza. Com todo o avanço que já fez, a SEPLAG está bem posicionada para iniciar uma avaliação mais sistemática da relação custo-benefício das metas prioritárias do governo.

Uma segunda área com possibilidades de melhoria é o ainda elevado número de metas que são repactuadas para expandir seus

orçamentos. Isso pode ter sido possível em tempos de abundância fiscal, mas o modelo deve estar preparado para suportar tempos fiscais mais difíceis também. A SEPLAG já vem reduzindo o número de realocações e orientando-as de forma mais coerente, mas, *para garantir a efetiva melhoria do desempenho, aumentos do orçamento para projetos prioritários não devem ter a mesma frequência.* Se o comportamento e a cultura tiverem de ser alterados, os gestores devem esperar que o orçamento seja menos suscetível a modificações. Isso implica melhor formulação das metas prioritárias ou um processo mais rigoroso de alocação de recursos para elas, tarefa atualmente liderada por uma equipe de nove analistas da SEPOC.

2.5 Monitoramento do cumprimento

2.5.1 Quais foram as principais contribuições do modelo para o monitoramento do cumprimento?

O monitoramento sistemático é um dos principais impulsionadores do modelo. O empenho pessoal do governador com a realização das sessões de monitoramento convenceu gestores de toda a administração de que esse é um processo para valer, com consequências reais se as metas não estiverem sendo atingidas. Assim, o monitoramento tem levado a um aprimoramento na forma como os setores realizam seu trabalho e a uma percepção generalizada de que o desempenho geral do governo estadual está muito mais forte do que antes. Os entrevistados deste estudo, tanto dentro como fora do governo, concordam com as melhorias e o papel do processo de monitoramento em produzi-las.

A arquitetura de desempenho, considerável ponto forte do modelo de gestão de Pernambuco, proporciona clareza não apenas acerca de quais objetivos estão sendo buscados, mas também sobre quem é responsável por eles. A vantagem é que os resultados são de “propriedade” de pessoas reais, o que pode, ao mesmo tempo, dar foco ao trabalho colaborativo e também garantir um apoio

mais amplo para a obtenção dos resultados pretendidos. Esse arranjo também fornece um direcionamento claro para fins de prestação de contas internas.

A estrutura das reuniões de monitoramento conta com alguns recursos valiosos. Em primeiro lugar, tendo todas as secretarias e gestores de uma área reunidos e preparados para resolver problemas, o governador garante que todos participaram das deliberações e decisões que estão sendo tomadas para melhorar o desempenho. Há uma compreensão clara de quem é responsável por qual tarefa, o que permite que a discussão se baseie em evidências e na realidade da entrega. As sessões também promovem uma sistemática de trabalho mais interinstitucional com as secretarias, sobretudo em termos da coordenação de suas intervenções e articulação de soluções quando uma secretaria precisa de providências por parte de outras para atingir certos objetivos. Instituições de fora do Poder Executivo (como o Poder Judiciário) também participam das reuniões, contribuindo para ampliar a coordenação também fora do governo.

A consolidação das informações em um painel de controle que pode ser acessado online é outra característica importante. Embora anteriormente as secretarias executantes soubessem que deviam produzir resultados antes da reunião, agora eles sabem que o governador (pessoalmente ou por meio da SEPLAG) pode chamá-los a qualquer momento, perguntando a razão pela qual certas metas parecem estar ficando para trás. O painel de controle permite uma supervisão mais contínua, e as secretarias sabem que o governador e os altos funcionários utilizam efetivamente essa ferramenta. Conforme mostra a seção descritiva (ver subseção 1.5), o painel de controle também fornece um conjunto completo de informações sobre a evolução das metas e quem é responsável pela sua realização.

A qualidade dos dados comunicados pelos setores parece ser sólida. O único problema sério a esse respeito ocorreu nas etapas iniciais do modelo. Uma série de

diretores de escolas apresentaram números implausíveis de absenteísmo dos alunos e, depois de pressionados pelo governador e pela SEPLAG, admitiram ter “melhorado” os números. O governador imediatamente demitiu os 14 diretores, em um evidente sinal de que tentativas de burlar o sistema não seriam toleradas (nas reuniões de monitoramento muito raramente há esse nível de confrontação). Desde então, a SEPLAG não enfrentou mais problemas sérios com a validade dos dados informados. A maioria dos setores já percebeu que é melhor fazer uma advertência antecipada acerca de possíveis problemas do que tentar ocultá-los e vê-los vir à tona mais tarde. Como muitas das metas prioritárias referem-se a projetos de infraestrutura, a SEPLAG pode realizar inspeções visuais das obras, além de promover verificações de confiabilidade com os atores externos, como empreiteiras ou firmas de auditoria.

2.5.2 Quais são as oportunidades de melhoria no monitoramento do cumprimento?

Repensar a dinâmica das reuniões de monitoramento, de forma que elas enfoquem mais as mudanças de comportamento como estratégia para o alcance de resultados do que a alteração nos recursos orçamentários. As reuniões de monitoramento são mais úteis quando se concentram na solução coletiva de problemas. Há muitas evidências internacionais a respeito de como aproveitar ao máximo as reuniões de monitoramento, e a base do trabalho realizado em Pernambuco proporciona os componentes-chave: todas as partes interessadas de um determinado setor discutem ideias e ajustes com base em dados de desempenho *passado* com o intuito de melhorar as estratégias de desempenho *futuro*. Essa abordagem exige intensa mobilização dos participantes durante as reuniões. Eles devem interagir não apenas quando seu próprio setor ou distrito está em pauta, mas durante toda a reunião, visto que suas experiências podem ser úteis para outras pessoas com problemas semelhantes. É fundamental que os participantes não apresentem nas reuniões

uma postura “defensiva”, recitando uma lista de justificativas para os resultados insuficientes; mas ao contrário devem permanecer receptivos para debater correções, fazer perguntas, levantar preocupações e se envolver na busca de soluções. Nas fases iniciais do modelo, as reuniões de monitoramento em Pernambuco tinham o objetivo de aumentar a capacidade do governador de cobrar das secretarias e dos gestores; agora que esse objetivo foi alcançado, o modelo está pronto para dar total ênfase ao uso das reuniões para a melhoria do desempenho.

Reconhece-se que alguns modelos optaram por uma abordagem mais combativa em relação às reuniões de monitoramento. As reuniões do CitiStat de Baltimore, ao menos em seus primeiros anos, foram descritas como “de exacerbado confronto”, com “questionamentos insuportavelmente específicos” dirigidos aos gestores pelo presidente da reunião (ver uma análise dessas descrições em Behn, 2006). Mas isso pode criar incentivos perversos para os gestores caso eles se preocupem apenas em



evitar erros que possam constrangê-los nas reuniões, mas não com a verdadeira melhoria do desempenho e a busca de soluções. Pernambuco geralmente evita essas reuniões combativas. Porém, paralelamente a isso, *as reuniões são mais produtivas quando não se limitam a “mostrar e dizer”, situações nas quais os gestores apenas apresentam seus argumentos sem contestações reais por parte da pessoa que está conduzindo a reunião.* Assim, é preciso conseguir um delicado equilíbrio. As autoridades de Pernambuco acumularam uma experiência considerável com o modo como gerenciam essas reuniões, podendo avaliar de forma mais sistemática o que funcionou melhor para se alcançar esse equilíbrio.

Outros ajustes menores no sistema de monitoramento também podem propiciar melhorias. A estruturação das reuniões em uma avaliação de resultados por área geográfica ou região pode dificultar a identificação de padrões gerais que possam estar afetando o desempenho de forma generalizada. Assim, dedicar uma parcela maior da reunião a uma análise mais

ampla pode ser algo valioso. A SEPLAG identificou alguns obstáculos recorrentes (como demora na obtenção de licenças ambientais e autorizações para desapropriações, que atrasam as obras públicas) que receberam atenção especial para sua solução (ver subseção 1.6). Porém, não está claro que a dinâmica das reuniões promova esse tipo de exercício de identificação de problemas, principalmente no que tange às questões mais estruturais ou transversais que afetam o desempenho em todo o governo. Da mesma forma, o visor do painel de controle não inclui informações suficientes sobre os resultados, nem permite a visualização global de todos os objetivos e metas, ou especificamente aqueles que apresentam problemas. A ferramenta foi projetada para permitir a leitura por subseção. *A utilidade de um painel de controle aumenta se o usuário puder identificar padrões mais amplos com rapidez e se concentrar mais de perto nos resultados.* Esses pequenos ajustes podem se revelar úteis em termos do acompanhamento das capacidades.

2.6 Intervenção para alcançar as metas

2.6.1 Quais foram as principais contribuições do modelo para a intervenção visando o alcance das metas?

A participação de diferentes secretarias envolvidas no mesmo objetivo estratégico nas reuniões ajudou a superar barreiras jurisdicionais. Acordos para eliminar obstáculos podem ser feitos nas reuniões, com uma clara atribuição de responsabilidades e prazos. Vários entrevistados indicaram que isso ajudou a coordenar melhor o trabalho diário do governo e a aumentar sua capacidade para obter resultados. Dessa forma, a intervenção da SEPLAG tem sido mais no papel de mediadora, e não de executora direta das reformas.

Em determinados setores, a SEPLAG tem desempenhado um papel maior. Para os três pactos, a SEPLAG lidou com a falta de capacidade

nas secretarias por meio da criação de suas próprias equipes (Núcleos de Gestão por Resultados) para ajudá-las. Essas equipes têm oferecido às secretarias executantes a especialidade analítica e gerencial, o que tem sido imprescindível para a implantação do modelo. Além dos pactos, a SEPLAG tem procurado de forma proativa resolver os problemas transversais que dificultaram o alcance das metas no governo como um todo, como atrasos na obtenção de licenças ambientais e autorizações de desapropriações. Assim, o acompanhamento não é apenas uma forma de cobrança dos setores, mas também um instrumento para detectar obstáculos e tomar medidas corretivas.

2.6.2 Quais são as oportunidades de melhoria na intervenção para o alcance de metas?

Os ajustes muitas vezes tendem a se concentrar na realocação de recursos, e não na melhoria das práticas de gestão. Se os gestores tentam solicitar mais recursos para enfrentar resultados insuficientes, o desempenho não irá melhorar de fato. Isso tem a ver com as questões discutidas em seções anteriores, ressaltando-se que os ajustes não devem depender apenas de um remanejamento ou expansão dos recursos; é fundamental assegurar a mudança cultural na gestão do estado. As reuniões de monitoramento, como um dos principais componentes do modelo, desempenham uma função importante nesse sentido. É bem verdade que a SEPLAG trabalha com as secretarias executantes para promover o desempenho e eliminar obstáculos, fornecendo ferramentas e técnicas de gestão, mas as

secretarias executantes ainda parecem se dedicar mais à obtenção de recursos adicionais quando confrontadas com problemas.

Há uma oportunidade de mobilização mais interssetorial na solução de problemas. Está ficando cada vez mais claro em todo o mundo que muitos dos resultados obtidos no serviço público que são de interesse dos cidadãos exigem um grau cada vez maior de articulação interssetorial. Essa coordenação também tem a vantagem de garantir uma melhor relação custo-benefício e de reduzir sobreposições e falhas. A SEPLAG poderia promover um maior engajamento interinstitucional, algo além de apenas garantir a presença conjunta das secretarias nas reuniões. Isso seria crucial se o modelo, conforme se propôs no início da Seção 2, aumentasse seu foco em resultados, cuja maioria é, por definição, interssetorial.

2.7 A institucionalização do modelo de gestão

O modelo de gestão de Pernambuco foi fortemente influenciado pelos fatores contextuais de sua criação e pela liderança da alta administração atual. A conclusão do segundo mandato do governador Eduardo Campos em 2014 e a eleição de um novo governador suscitam questões acerca da sustentabilidade e institucionalização do modelo. Uma série de elementos favorece sua continuidade, mesmo que de forma modificada: (i) os resultados alcançados e o crédito que muitos atores políticos dão ao modelo de gestão como fator preponderante para que esses resultados fossem alcançados; (ii) a participação de servidores de toda a esfera estadual, dos gestores aos servidores da linha de frente, nesse modelo orientado por dados e o valor que atribuem a ele; (iii) o fortalecimento da SEPLAG, a criação da carreira de analista de planejamento, orçamento e gestão, e os 100 analistas contratados por meio de concurso público se oporiam ao retorno a práticas gerenciais antigas; e (iv) a documentação e difusão do modelo liderado pela SEPLAG, que contribuiu para aumentar sua visibilidade dentro e

fora do estado. Esses fatores tornam improvável que futuros governadores abandonem por completo o modelo de gestão, mesmo que introduzissem alterações com o intuito de imprimir nele seu próprio estilo no modelo.

Todavia, a fim de assegurar a institucionalização do modelo e melhorar seu desempenho, uma série de reformas adicionais pode ser considerada. Em primeiro lugar, uma articulação mais forte com todos os atores envolvidos no sistema, inclusive os governos municipais. Incluem-se aí, além da criação de modelos de gestão nas administrações municipais (tarefa que a SEPLAG já está empreendendo), as vinculações com elas, por sua preponderância para a consecução de muitos dos próprios objetivos do governo estadual. Por exemplo, os governos municipais, onde o modelo de gestão ainda não foi aplicado e cujos indicadores não são acompanhados pela SEPLAG, administram a maioria das escolas de ensino fundamental de Pernambuco. A implicação disso é que o objetivo estratégico de melhoria do rendimento escolar na verdade não engloba todos os alunos do estado.



A definição de metas prioritárias com os governos municipais e o acordo acerca do monitoramento e melhoria de seu desempenho envolvem um complexo processo interjurisdicional, técnico e político. O foco em uma determinada área de atuação do governo em que a função dos municípios seja determinante (como a educação) pode apontar um caminho para isso. Se essa vinculação for bem sucedida, o modelo de gestão, além de ter fortalecido seu impacto, também terá conquistado maior nível de institucionalização no estado ao longo das diversas instâncias de governo. Ademais, se o modelo intensificar seu foco em resultados, será necessário interagir com todos os atores do sistema de execução que exerçam influência sobre os resultados, entre os quais os municípios são fundamentais. A verdadeira gestão por resultados requer que todas os atores pertinentes estejam incluídos.

Uma segunda via para a institucionalização do modelo seria o fortalecimento da SEPLAG e principalmente das secretarias setoriais. Embora tenham sido criadas na SEPLAG capacidades impressionantes e providências estejam sendo tomadas para aprimorá-las (como a expansão de seu pessoal; ver Boxe 1), restam ainda oportunidades de melhoria. Sua Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão (SEDMG) implementou um sistema de treinamento sólido para os analistas da SEPLAG voltado para a redução do hiato entre as necessidades de saberes inerentes ao exercício de cada função e o estoque de conhecimentos trazidos por cada analista. Esses cursos contribuíram para a ampliação do *conhecimento* da equipe, mas uma próxima etapa pode focalizar a expansão de suas *competências*. Ao mudar a ênfase da prestação de informações para as competências observáveis que aplicaríamos no trabalho, as capacidades da SEPLAG para liderar o modelo de gestão aumentariam consideravelmente. Ademais, o fortalecimento das capacidades

institucionais das secretarias também pode promover a institucionalização do modelo. Isso incorporaria o conhecimento, competências e comportamento necessários em toda a administração, aumentando o controle sobre o modelo por parte de gestores e servidores de todas as áreas. Portanto, a sustentabilidade do modelo seria fortalecida e se tornaria menos dependente da liderança do governador e da SEPLAG.

Além disso, a SEPLAG pode reforçar a aprendizagem do sistema. A SEPLAG coleta uma enorme quantidade de dados que podem ser usados para avaliar melhor o que funciona e o que não funciona. Existem diferenças nos prazos de execução de projetos que são considerados prioritários (e portanto são monitorados) e aqueles que não o são? Que proporção das atividades que apresentam atrasos e recebem atenção especial e ajustes passaram do status “vermelho” para “verde” antes da reunião de monitoramento seguinte? Seria possível aplicar um método mais rigoroso de vinculação da evolução entre os indicadores de processos e os indicadores de resultados (quando disponíveis)? Ao fazer essa análise, seria possível aplicar a aprendizagem do sistema em tempo real e garantir que todas as secretarias se beneficiassem dessa abordagem, visando à melhoria no âmbito dos serviços. Uma análise mais rigorosa dos dados coletados pela SEPLAG também pode propiciar o aperfeiçoamento do modelo.

A ampliação da interação com os cidadãos favoreceria a sustentabilidade do modelo. Isso incluiria a criação de mecanismos de feedback entre cada seminário regional, e pequenos ajustes na divulgação de dados de desempenho e prestação de contas aos cidadãos. A esse respeito, os relatórios anuais e trimestrais²³ proporcionam dados objetivos sobre como as coisas estão transcorrendo. Quando necessário, as informações são claramente exibidas por meio de gráficos,

²³ Trata-se do “Relatório Anual de Ação do Governo” e do “Relatório de Gestão Social”, publicado trimestralmente. Esses relatórios estão disponíveis em: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/relatorio-da-acao-do-governo>

mapas e tabelas e, às vezes, mediante comparações com outros estados ou com o país como um todo. Os atores externos consideram os dados publicados pelo governo precisos e confiáveis; não há evidências de números “melhorados”.²⁴ No entanto, a evolução dos indicadores geralmente é apresentada sem referência à meta prevista. Assim, não está claro se a meta foi realmente cumprida e o relatório pode se concentrar no fornecimento de “boas notícias”. Além disso, para alguns indicadores de resultados (sobretudo no que se refere aos pactos) os números de Pernambuco se comparam aos da evolução em outros estados ou no país como um todo, mas outros não; não está claro por que apenas alguns dos indicadores são apresentados dessa forma, uma vez que estão disponíveis dados comparáveis em todos

os casos. Assim, deveria ser possível definir alguns critérios para a apresentação dos dados, a fim de assegurar a uniformidade entre os relatórios e limitar a discricão em sua apresentação, principalmente se, no futuro, os resultados não forem tão bons quanto têm sido nos últimos anos. Da mesma forma, a oferta de acesso público a algumas partes do painel de controle (sem afetar seu principal uso como ferramenta de gestão interna) pode melhorar a apropriação social do modelo e, assim, garantir sua institucionalização. A transparência pode ser fundamental para institucionalizar o modelo: se os cidadãos puderem acessar e debater as informações sobre o desempenho, rejeitarão qualquer tentativa de desmantelamento de elementos-chave do modelo orientado por dados.

²⁴ Na verdade, no setor fundamental de segurança, um observatório de destaque, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública coloca Pernambuco entre os estados com dados de “alta qualidade” sobre criminalidade; ver Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2012.



REFERÊNCIAS

- Alessandro, M., M. Lafuente e C. Santiso. 2013. "Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean." IBD-TN-591. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Afonso, J., et al. 2012. "Reflections on Two Decades of Social Spending Decentralization." In G. Brosio and J. P. Jiménez (Eds.). *Decentralization and Reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar-United Nations.
- Behn, R. 2006. "The Varieties of CitiStat." 2006. *Public Administration Review* 66(3): 332-40.
- Bovens, M. 2005. "Public Accountability." In E. Ferlie, E. Laurence, L. E. Lynn Jr., and C. Pollit (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Cabinet Office. 2010. "Customer Journey Mapping: an Introduction." Londres, Reino Unido.
- . 2013. "Open Government Partnership. UK National Action Plan 2013 to 2015." Londres, Reino Unido.
- Cruz, M. 2006. "Sistema de monitoramento e avaliação da contratualização da gestão: a experiência de Pernambuco." XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala, Guatemala. 7 a 10 nov.
- Falleti, T. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Nova York, NY: Cambridge University Press.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Ministério da Justiça. 2012. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, Brasil.
- Governo de Minas Gerais. 2013. "Do choque de gestão à gestão para a cidadania. 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais." Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil.
- Governo do estado de Pernambuco. 2008a. "Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do estado de Pernambuco e dá outras providências." Lei nº 13.486. Pernambuco, Brasil: Governo do estado de Pernambuco.
- . 2008b. "Regulamenta a Lei nº 13.486, de 1ª de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do estado de Pernambuco, e dá outras providências." Decreto 32.300. Pernambuco, Brasil: Governado estado de Pernambuco.
- . 2009. Lei Complementar Nº 141. "Dispõe sobre o modelo integrado de gestão do Poder Executivo do estado de Pernambuco." Pernambuco, Brasil: Governado do estado de Pernambuco.

- . 2012. “Dispõe sobre o Prêmio de Defesa Social – PDS, no âmbito do Estado de Pernambuco.” Lei nº 14.889. Pernambuco, Brasil: Governo do estado de Pernambuco.
- . 2013a. “Todos por Pernambuco. A transformação de Gestão Pública em Pernambuco.” Apresentação na Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, Brasil.
- . 2013b. “Relatório de Gestão Social. 2o Quadrimestre.” Pernambuco, Brasil: Governo do estado de Pernambuco.
- . 2013c. Portaria nº 057. Pernambuco, Brasil: Secretaria de Planejamento e Gestão, governo do estado de Pernambuco
- . 2013d. “Bônus de Desempenho Educacional – BDE.” Pernambuco, Brasil: Secretaria de Educação, governo do estado de Pernambuco.
- Hatry, H. e E. Davies. 2011. “A Guide to Data-Driven Performance Reviews.” IBM Center for the Business of Government, Improving Performance Series.
- Henderson, L. 2003. “The Baltimore CitiStat Program. Performance and Accountability.” IBM Endowment for the Business of Government.
- IDB (Inter-American Development Bank). 2012. “IDB Country Strategy with Brazil. 2012–2014.” Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Instituto Gestão PE-SEPLAG. 2014. “Mapa de Indicadores de Pernambuco”. Governo do estado de Pernambuco. Recife, Brasil.
- Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Thornburgh, D. B., C. Kingsley, e M. Rando. 2010. “Smart Cities: PerformanceSTAT at 15: The Case for Performance Management in City Government, Fifteen Years after the Popularization of ‘Stat.’” Promising Practices Series, Fels Institute of Government.
- Vilhena, R., H. Falcao Martins, C. Marini e T. Barreto Guimaraes (Orgs). 2006. *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.
- Villani, A., D. Palacio Alves, D. Sávio de Lima e E. Coelho Vicente. 2013. “Gestão de pessoas Integração e motivação em contexto de pressão por resultados: o caso UEPP”. Dissertação (MPGPP) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas. São Paulo, Brasil.
- World Bank. 2011. “Country Partnership Strategy for the Federative Republic of Brazil for the period FY2012–2015.” Washington, DC: World Bank.

ANEXO 1

LISTA DE ENTREVISTADOS

Amâncio, Frederico. Secretário de Planejamento e Gestão, estado de Pernambuco

Andrade, Severino. Secretário Executivo de Gestão por Resultados, SEPLAG, ex-Coordenador Geral do Pacto pela Educação

Araujo, Jorge. Secretário Executivo de Coordenação Geral, Secretaria de Saúde

Araujo de Lima, María Teresa. Coordenador Geral de Acompanhamento de Projetos, Secretaria Executiva de Gestão Estratégica, SEPLAG

Cabral, Danilo. Secretário das Cidades, estado de Pernambuco

Cámara, Paulo. Secretário de Fazenda, estado de Pernambuco

Cámara, Vivianne. Coordenadora Geral do Pacto pela Saúde, SEPLAG

Campos, Eduardo. Governador do estado de Pernambuco

Campos, Héliida. Secretária Executiva de Gestão Estratégica, SEPLAG

Carvalho, Alessandro. Secretário Executivo de Defesa Social, Secretaria de Defesa Social

Chaves, Erasmo. Coordenador Geral do Pacto pela Vida, SEPLAG

Costa, Inés. Superintendente de Informações Estratégicas, Secretaria de Saúde

Cruz, Maurício. Secretário Executivo de Desenvolvimento do Modelo de Gestão, SEPLAG

D’Almeida, Bernardo. Secretário de Defesa Social, estado de Pernambuco, ex-Secretário Executivo de Gestão por Resultados, SEPLAG.

Danzi de Andrade, Adriano. Coordenador Geral de Controle Financeiro, Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Captação, SEPLAG

Figueiras, Antonio. Secretário de Saúde, estado de Pernambuco

Gel, Tony. Membro da Assembleia Legislativa (Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB)

Goersch, Alciomar. Secretário Executivo de Gestão Integrada, Secretaria de Defesa Social

Lima, Felipe. Jornalista, Jornal do Comércio

Marinho Silva, Renata. Coordenadora de Acompanhamento e Avaliação de Programas, Secretaria Executiva de Gestão Estratégica, SEPLAG

Miranda, Luiz Carlos. Professor, Universidade Federal de Pernambuco

Montrieul Carmona, Charles Ulises. Professor, Universidade Federal de Pernambuco

Pontual de Lucena, Patricia Maria. Gerente de Projetos, Secretaria Executiva de Gestão Estratégica, SEPLAG

Rebelo, Alexandre. Secretário de Planejamento e Gestão, município do Recife, ex-Secretário de Planejamento e Gestão de Pernambuco

Siqueira Brandão, José Alberto. Coordenador Geral de Acompanhamento e Avaliação de Programas, Secretaria Executiva de Gestão Estratégica, SEPLAG

Xavier, Edilberto. Secretário Executivo de Planejamento, Orçamento e Captação, SEPLAG



Banco Interamericano de Desenvolvimento

2014